

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E
DESENVOLVIMENTO**

LEONARDO PAZ NEVES

**ASSISTÊNCIA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O
DESENVOLVIMENTO EM PERSPECTIVA COMPARADA:**

OS CASOS DE BRASIL E CHINA

Rio de Janeiro,

2015

Leonardo Paz Neves

ASSISTÊNCIA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O
DESENVOLVIMENTO EM PERSPECTIVA COMPARADA:

OS CASOS DE BRASIL E CHINA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Maria Antonieta Parahyba Leopoldi (PPED/UFRJ)

Rio de Janeiro

2015

FICHA CATALOGRÁFICA

N513 Neves, Leonardo Paz.

Assistência e cooperação internacional para o desenvolvimento em perspectiva comparada: os casos de Brasil e China / Leonardo Paz Neves. - 2015.

148 f. ; 31 cm.

Orientadora: Maria Antonieta Parahyba Leopoldi.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2015.

Referências: f. 309-325.

1. Desenvolvimento econômico. 2. Assistência econômica. 3. Cooperação internacional. 4. Cooperação Sul-Sul – Brasil. 5. Cooperação Sul-Sul – China. I. Leopoldi, Maria Antonieta Parahyba, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 338.9

Leonardo Paz Neves

ASSISTÊNCIA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O
DESENVOLVIMENTO EM PERSPECTIVA COMPARADA:

OS CASOS DE BRASIL E CHINA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

ma.leopoldi

Prof.ª. Dra. Maria Antonieta Parahyba Leopoldi, PPED/UFRJ. (Orientadora)

Ana célia castro

Prof.ª. Dra. Ana Célia Castro, PPED/UFRJ.

Adriana Erthal

Prof.ª. Dra. Adriana Erthal Abdenur, PUC-RJ.

Anna Maria Jaguaribe

Prof.ª. Dra. Anna Maria Jaguaribe Gomes de Mattos, IPEA.

Renata Barbosa Ferreira

Prof.ª. Dra. Renata Barbosa Ferreira, Ibmec.

Agradecimentos

Tecer agradecimentos é sempre um exercício desafiador, pois é muito difícil mensurar o impacto que as pessoas têm nas coisas, em especial em uma trajetória de doutoramento. Sempre acabamos sendo um pouco injusto com os que não mencionamos.

Para contornar esse desafio, começo agradecendo a todos aqueles que tiveram parte na minha vida nesses últimos anos e que me ajudaram de alguma maneira na conclusão dessa importante etapa da minha vida.

No entanto, a solução do parágrafo anterior causa uma segunda injustiça, a de não reconhecer certas pessoas que tiveram um impacto profundo nesse processo e sem elas esse trabalho poderia ter tomado um rumo diferente. Assim, não seria possível terminar esse trabalho sem agradecer:

À profa. Maria Antonieta, minha orientadora. Definitivamente carregou o fardo mais pesado em tentar dar sentido e direção as minhas ideias. Sua ajuda nesses últimos meses, em especial, foi essencial para que esse trabalho pudesse ser apresentado. Muito obrigado.

À profa. Ana Celia, amiga e professora, foi fundamental para lidar com o longo processo do doutorado. Aproveito aqui também para agradecer a coordenação (cuja profa. Ana Celia fez parte), aos professores, colegas e o pessoal da secretaria.

No CEBRI, além do agradecimento geral à equipe, gostaria de agradecer nominalmente o meu diretor Roberto Fendt pela compreensão e ajuda nessa reta final. Barbara Brant, minha assistente que trabalhou triplicado para que eu pudesse me dedicar mais a tese nos momentos finais e ao Jonathan pela expertise nas tabelas e linhas do tempo.

À minha família. Meus pais Adriano e Inês e minha querida irmã Mariana pelo apoio que apenas uma bela família consegue oferecer.

Resumo

PAZ NEVES, Leonardo. Assistência e Cooperação Internacional Para o Desenvolvimento em Perspectiva Comparada: os casos de Brasil e China. Rio de Janeiro, 2015. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

O tema da assistência e cooperação internacional para o desenvolvimento teve ao longo das últimas décadas um importante papel nas relações internacionais. A inclusão da dimensão da cooperação sul-sul, praticada pelos países do sul global, em especial pelos países emergentes pode ser visto como um indicador de desbalanceamento das estruturas de poder no sistema internacional. Entretanto, apesar da importância do tema, a velocidade das recentes mudanças no âmbito da cooperação sul-sul, não permitiu um pleno entendimento de suas dinâmicas e suas práticas. Neste ponto, nem a dimensão política, tampouco a acadêmica conseguiram acompanhar o fenômeno da cooperação sul-sul.

Uma das maneiras de compreender o fenômeno da cooperação sul-sul, é a de analisar alguns casos emblemáticos de países provedores de cooperação. Os casos de Brasil e China se destacam, não apenas pela expansão dos seus programas de cooperação, mas também pelo papel que os dois países tiveram e ainda tem na agenda normativa do desenvolvimento.

Nesse sentido, a presente pesquisa pretende analisar a ideia da cooperação sul-sul a partir do modelo brasileiro e o modelo chinês. A proposta é tentar relacionar a arquitetura institucional, as características e as motivações das políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento dos dois países. Espera-se que a partir de análises em perspectiva comparada possamos ter mais clareza sobre o conceito de cooperação sul-sul.

Palavras-chave: Assistência; Brasil; China; Cooperação Sul-Sul; Desenvolvimento

Abstract

PAZ NEVES, Leonardo. International Assistance and Cooperation for Development in Comparative Perspective: the cases of Brazil and China. Rio de Janeiro, 2015. Thesis (Doctorate in Public Policy, Strategies and Development). Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

The subject of the international assistance and cooperation for development had, through out the last decades, an important role within the international relations. The inclusion of the South-South cooperation dimension, carried out by countries on the global South, specially by emerging countries, could be seen as an indicator of the unbalancing of the structures of power from the international system. Therefore, despite the importance of the subject, the speed of the recent changes in the South-South cooperation field, did not allowed a full understanding of its dynamics and practices. In that sense, nor the policy dimension, neither the academic manage to keep up with the South-South cooperation phenomenon.

One of the ways to understand this phenomenon is to analyse some emblematic cases of countries that provide cooperation. The cases of Brazil and China could be highlighted not only by the recent expansion of its cooperation programs, but also for the role that both had, and still have, within the normative agenda of international development.

In that sense, the present research intends to analyse the idea of South-South Cooperation using the cases of Brazil and China. The proposal is to compare the institutional architecture, the features and the motivations of each countries' regarding their cooperation policies. The research expects, through a comparative perspective analyses to shed some light in the concept of South-South cooperation.

Key Words: Assistance; Brazil; China; Development; South-South Cooperation

Lista de Figuras, Quadros e Tabelas

Figura 5.1: Arquitetura Institucional de Política de Cooperação do Brasil: perspectiva histórica	176
Figura 5.2: Arquitetura Institucional de Política de Cooperação do Brasil: atual	183
Figura 7.1: Arquitetura Institucional de Política de Cooperação da China: perspectiva histórica	243
Figura 7.2: Arquitetura Institucional de Política de Cooperação da China: atual	250
Gráfico 7.1: Comparação entre formas de financiamento da cooperação chinesa entre os dois períodos analisados nos dois White Papers	258
Gráfico 7.2: Distribuição de Empréstimos Concessionais da China por Setor (1950 a 2009)	262
Gráfico 7.3: Distribuição de Empréstimos Concessionais da China por Setor (2010 a 2012)	262
Gráfico 7.4: Distribuição dos Recursos da China para Cooperação por Região Geográfica (1950 a 2009)	263
Gráfico 7.5: Distribuição dos Recursos da China para Cooperação por Região Geográfica (2010 a 2012)	263
Gráfico 7.6: Distribuição dos Recursos da China para Cooperação por Nível de Desenvolvimento do País Receptor (1950 a 2009)	264
Gráfico 7.7: Distribuição dos Recursos da China para Cooperação, por Nível de Desenvolvimento do Receptor do País (2010 a 2012)	264
Quadro 3.1: Os Dez Princípios de Bandung	110
Quadro 3.2: Objetivos da Declaração do Milênio das Nações Unidas	137

Quadro 5.2: Assistência fornecida pelos membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento para o Brasil (1960-2010)	192
Quadro 5.3: Assistência fornecida pelas Agências Multilaterais para o Brasil (1960-2010)	194
Quadro 6.1: Oito Princípios para Ajuda Econômica e Assistência Técnica para Outros Países	217
Quadro 7.1: Assistência fornecida pelos membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento para a China	252
Quadro 7.2: Assistência fornecida pelas Agências Multilaterais para China	253
Tabela 5.1: Comparação dos gastos com a Cooperação Internacional do Brasil (2009-2010)	199
Tabela 5.2: Gastos do governo federal com o pagamento de contribuições para organismos multilaterais - Cobradi (2010)	200
Tabela 5.3: Gastos com a Cobradi por região (2010)	202
Tabela 7.1: Dívidas Perdoadas pelo Governo Chinês até o ano de 2009	260
Tabela 8.1: Assistência e Cooperação em Perspectiva Comparada	281
Tabela 8.2: A Política de Cooperação Sul-Sul do Brasil e da China em Perspectiva Comparada	298
Linha do Tempo 1: Concepções, Ideias e Teorias X Objetivos e Ferramentas para o Desenvolvimento	75
Linha do Tempo 2 : Instituições X Eventos	145

Lista de Siglas

Agência Brasileira de Cooperação (ABC)

Agricultural Bank of China (ABC)

Asian Development Bank (ADB)

Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)

Assistência oficial para o desenvolvimento (AOD)

Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA)

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN);

Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)

Banco Mundial (BM)

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Brazil, Russia, India, China and South Africa (BRICS)

Bureau of Foreign Economic Relations (BFER)

Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB)

China Development Bank (CDB)

China-Africa Development Fund (CADFund);

Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso (Cocap)

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)

Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT)

Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD)

Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD)

Congressional Research Service (CRS)

Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso (Contap)

Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC)

Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)

Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi)

Cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD)

Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME);

Department of Foreign Aid (DFA)

Department of International Economic Cooperation (DIEC)

Department of International Trade and Economic Cooperation Affairs (DITEC)

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)

Expanded Program of Technical Assistance (EPTA)

Export-Import Bank (Exim Bank)

Foreign Aid and Government Investment Activities (FAGIA)

Forum on China–Africa Cooperation (FOCAC)

Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG)

Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)

Fundo Especial de Cooperação Técnica (FUNEC)

Fundo Monetário Internacional (FMI)

General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)

Human Immunodeficiency Virus (HIV)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Investimento Estrangeiro Direto (IED)

Least Developed Countries (LDCs)

Millennium Development Goals (MDGs)

Ministério da Defesa (MD)

Ministério da Fazenda (MF)

Ministério da Saúde (MS)

Ministério das Relações Exteriores (MRE)

Ministério do Meio do Ambiente (MMA)

Ministério do Planejamento (MP)

Ministry of Commerce (MC)

Ministry of Commerce (MOFCOM)

Ministry of Commerce of the People's Republic of China (MOFCOM)

Ministry of Finance (MF)

Ministry of Foreign Affairs (MFA)

Ministry of Foreign Economic Liason (MFEL)

Ministry of Foreign Economic Relations and Trade (MFERT)

Ministry of Foreign Trade (MFT)

Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation (MFTEC)

Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (MINUSTAH)

National Development and Reform Commission (NDRC)

New Partnership for Africa's Development (NEPAD)

Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI)

Núcleo de Planejamento e Cooperação (NUPEC)

Organização das Nações Unidas (ONU)

Organização Mundial da Saúde (OMS)

Organização Mundial do Trabalho (OMT)

Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OECE)

Organizações Não-Governamentais (ONGs)

Overseas Economic and Commercial Office (OEEO)

Países de língua portuguesa (PALOP)

Pesquisa Nacional de Domicílios (PNAD)

Plano de Ação de Buenos Aires (PABA)

Produto Interno Bruto (PIB)

Programa Mundial de Alimentos (PMA)

República Popular da China (RPC)

Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN)

Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)

Severe acute Respiratory Syndrome (SARS)

Small Islands Developing Countries (SIDCS)

Special United Nations Fund for Economic Development (SUNFED)

Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN)

The Food and Agriculture Organization (FAO)

The United Nations Children's Fund (UNICEF)

Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)

United Nations Development Program (UNDP)

United Nations Education Scientific and Cultural Organization (UNESCO)

World Food Program (WFP)

World Health Organization (UNWHO)

Zonas Econômicas Especiais (ZEEs)

Sumário

Introdução	19
1. O Tema e o Conceito: cooperação sul-sul	19
2. A Pesquisa	30
2.1 Os Objetivos	30
2.2 A Metodologia	32
2.3 O Problema	33
2.4 As Hipóteses	34
2.5 Estrutura da Tese	335
Capítulo 1. Teorias e Concepções Sobre o Desenvolvimento e Relacionadas à Assistência e Cooperação Internacional	37
1.1 Concepções Sobre o Desenvolvimento	37
1.2 Desenvolvimento Enquanto Concepções e Ideias	41
1.3 Desenvolvimento Enquanto Crescimento Econômico: as várias concepções	45
1.4 O “Silêncio” na Teoria do Desenvolvimento: o ajuste estrutural e a assistência sob condicionalidades	60
1.5 O Retorno da Ideia de Desenvolvimento na Ciência Política: “Bringing the State Back In”	65
1.6 A Virada do Século e as Novas Concepções Sobre o Desenvolvimento	69
1.7 Conclusão	74

Capítulo 2. O Debate Sobre o Papel do Estado no Desenvolvimento: os casos do Brasil e China	76
2.1 O Debate Sobre o Papel do Estado no Desenvolvimento	76
2.2 A Solução do Estado Desenvolvimentista e a Questão do Desenvolvimento	82
2.3 Concepções de Desenvolvimento no Brasil e na China	84
2.3.1 O Caso do Brasil	86
2.3.2 O Caso da China	94
2.4 Conclusão	101
Capítulo 3. Origens da Assistência Tradicional e o Surgimento da Cooperação Sul-Sul	102
3.1 Raízes da Assistência e Cooperação para o Desenvolvimento	103
3.2 Primeiros Momentos Pós-Guerra	105
3.2.1 Para a Assistência	106
3.2.2 Para a Cooperação Sul-sul	109
3.3 Década de 1960 – A Primeira Década do Desenvolvimento	112
3.3.1 Para a Assistência	113
3.3.2 Para a Cooperação Sul-Sul	115
3.4 Década de 1970 – A Segunda Década do Desenvolvimento	116
3.4.1 Para a Assistência	117
3.4.2 Para a Cooperação Sul-Sul	121
3.5 Década de 1980 – A Terceira Década do Desenvolvimento	123
3.5.1 Para a Assistência	124
3.5.2 Para a Cooperação Sul-Sul	127
3.6 Década de 1990 – A Nova Ordem Mundial pós-Guerra Fria	128

3.6.1 Para a Assistência	129
3.6.2 Para a Cooperação Sul-Sul	133
3.7 Século XXI – O Debate da Eficácia Vs O “Renascimento” da Cooperação Sul-Sul	135
3.7.1 Para a Assistência	136
3.7.2 Para a Cooperação Sul-Sul	140
3.8 Conclusão	144
Capítulo 4. Política de Cooperação como Estratégia para o Desenvolvimento: o caso brasileiro	146
4.1 Trajetória das Políticas de Cooperação no Brasil	148
4.1.1 As Políticas de Cooperação Sul-Sul em Perspectiva Histórica	149
4.1.2 A Política Externa Brasileira desde os anos 1960 e sua inserção nas políticas de cooperação sul-sul	153
4.2 Das Políticas de Recebimento de Assistência às Políticas de Cooperação Sul-Sul: o caso brasileiro	163
4.3 Princípios e Valores que baseiam a Política de Cooperação Sul-Sul do Brasil	168
4.4 Conclusão	174
Capítulo 5. Arquitetura Institucional da Política de Cooperação Brasileira e de Volumes de Recursos Recebidos	175
5.1 Do Pós Guerra à Redemocratização (1945-1985)	175
5.2 A Redemocratização e a Criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)	179
5.3 As Instituições que Operam a Atual Política de Cooperação Sul-Sul no Brasil Contemporâneo	181
5.4 O Brasil como País Receptor de Assistência para o Desenvolvimento	188
5.5 Atividades de Cooperação e Volumes de Recursos Envolvidos	195

5.5.1 Política Brasileira de Cooperação Técnica	202
5.6 Repercussão Internacional e Principais Críticas da Política de Cooperação Brasileira	205
5.7 Conclusão	208
Capítulo 6. Política de Cooperação como Estratégia para o Desenvolvimento: o caso chinês	210
6.1 Trajetória das Políticas de Cooperação na China	213
6.1.1 Estágio de Lançamento ou “Start Up Stage” (1949-1976)	214
6.1.2 Estágio do Ajuste ou “Adjustment Stage” (1976-1992)	220
6.1.3 Estágio do Desenvolvimento ou “Development Stage” (1992-2000)	225
6.1.4 Estágio da Presença Chinesa no Desenvolvimento Internacional ou “The Rise of China in the International Development Stage” (2000 -)	228
6.1.5 Para Além dos Estágios	231
6.2 Motivações, Princípios e Valores	232
6.3 Conclusão	238
Capítulo 7. Arquitetura Institucional da Política de Cooperação Chinesa e de Volumes de Recursos Recebidos	239
7.1 Atual Arquitetura Institucional da Política de Cooperação Chinesa	246
7.2 A China como País Receptor de Assistência para o Desenvolvimento	251
7.3 Atividades de Cooperação e Volumes de Recursos Envolvidos	255
7.4 Repercussão Internacional e Principais Críticas da Política de Cooperação Chinesa	264
7.4.1 Cooperação Econômica e Assistência Tradicional	269
7.5 Conclusão	270

Capítulo 8. Brasil e China no Sistema Internacional de Assistência e Cooperação para o Desenvolvimento	272
8.1 A Reordenação do Campo do Sistema Internacional para o Desenvolvimento: assistência e cooperação sul-sul	273
8.1.1 As Políticas de Assistência e Cooperação para o Desenvolvimento Internacional em Perspectiva Comparada	278
8.2 Políticas de Cooperação Sul-Sul do Brasil e da China em Perspectiva Comparada	286
8.2.1 Análise dos Programas de Cooperação Sul-Sul do Brasil e da China	296
8.3 Conclusão	303
Considerações Finais	305
Bibliografia	309
Anexos	326

Introdução

1. O Tema e o Conceito: cooperação sul-sul

O tema da assistência e da cooperação internacional para o desenvolvimento tem sido, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, um dos principais temas das relações internacionais. Sua importância pode ser atestada de várias formas, seja pelo volume de recursos que movimentam todos os anos¹, seja pelo fato de que todos os países no mundo estão envolvidos em iniciativas de assistência ou cooperação – seja na qualidade de doador, de receptor ou ambos. A arquitetura institucional que estruturou a prática da assistência para o desenvolvimento, ajudou a moldar a nova ordem internacional, pós II Guerra Mundial, definindo alguns dos principais parâmetros das relações norte-sul.

As percepções em relação à prática da assistência são muito controversas. Para o cidadão médio nos países desenvolvidos a assistência sempre foi vista como uma questão moral, como lembra Roger Riddell (2007). Para uns ela é baseada nas contrapartidas ou reparações pelo passado colonial dos países recém-independentes; para outros, a narrativa da assistência passa por valores religiosos de ajuda ao próximo menos favorecido. Pelo outro lado há argumentos de que tais políticas tem em seu bojo uma característica neocolonialista orientada basicamente pelo interesse dos países que as fornecem (MOYO, 2009). Essa última linha de raciocínio questiona os pretensos benefícios decorrentes das ações de assistências promovidas ao longo dos últimos 60 anos.

É possível identificar alguns trabalhos emblemáticos e bastante provocativos como o livro *Dead Aid* cuja autora, a ganense Dambisa Moyo (2009), elabora uma dura crítica à prática da

¹ Em 2013, mais de 130 bilhões de dólares foram transferidos pelos países membros do Comitê para Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para países em desenvolvimento. Dados retirados do sistema Query Wizard for International Development Statistics da OCDE).

assistência tradicional e suas sérias consequências nos países do continente africano. Para a autora, a assistência promovida pelos doadores tradicionais não apenas falha em seus supostos objetivos de desenvolvimento e combate a pobreza, como ainda tem o efeito colateral de incentivar a dependência aos fluxos de recursos vindos da assistência, perpetuando a condição de “subdesenvolvimento” desses dos países receptores.

Outro trabalho que também traz à tona interessantes debates no contexto do sistema internacional de desenvolvimento é o de William Easterly (2006). Em seu *White Man's Burden* discute uma das mais antigas críticas feitas ao modelo tradicional de assistência. À ideia de transplantação de políticas e/ou modelos dos países do norte para os países do sul. De maneira geral, essa prática está associada à ideia de estabelecimento de *blueprints* ou à abordagem de *one size fits all*. Para Easterly, as políticas de assistência devem ter em conta os contextos específicos dos países receptores de assistência.

Em um passado recente foi possível identificar interessantes transformações no tema da cooperação internacional para o desenvolvimento. A nova configuração da geopolítica internacional, neste início de século XXI impactou na configuração do sistema global de desenvolvimento. Um conjunto de países de renda média, considerados potências regionais, tem aumentado consideravelmente seu engajamento no campo da cooperação para o desenvolvimento. Países estes que até muito recentemente eram basicamente receptores de assistência², mas agora também se tornam doadores e promotores de cooperação para países menos desenvolvidos. Um seleto grupo destes países em desenvolvimento tem se destacado, como China, Índia, Brasil e África do Sul.

A emergência desses países no cenário do desenvolvimento internacional chama a atenção, não apenas pela “competição” que elas oferecem aos doadores tradicionais, mas também, e sobretudo, em função do novo modelo de assistência e cooperação que eles oferecem. Tendo pertencido, há não muito tempo, ao conjunto de “países subdesenvolvidos” e, por consequência, receptores de assistência, países como China e Brasil, agora com economias mais robustas, buscam criar alternativas. A nova modalidade opera sob a lógica da cooperação horizontal³ – que

² Ainda que alguns deles, como o Brasil, tenham experiência em provimento de cooperação há algumas décadas, o volume dessas atividades eram razoavelmente incipientes.

³ O conceito de Cooperação horizontal causa certa polêmica, por sua característica fundamental, a isonomia entre as partes. A ideia de que todas as partes são parceiras e se beneficiam mutuamente. Conforme argumenta Carlos Alfonso Iglesias Puente (2010, p. 75), diplomata brasileiro, “*a horizontalidade completa na cooperação para o*

reforça a ideia que a cooperação deve ser uma prática de parceiros e não de doadores e receptores, não devendo haver hierarquia entre os atores participantes do processo. Esta nova modalidade tem sido chamada de cooperação sul-sul: nela, países do sul global têm buscado maior aproximação e interdependência. Essa prática é fomentada principalmente pelas chamadas potências emergentes.

Ainda que a ideia de cooperação sul-sul tenha ganho atenção recentemente, os países de renda média têm promovido cooperação com outros países de menor desenvolvimento há décadas. Estes países encontram-se dentro de sua esfera de influência geográfica ou possuem com eles de laços histórico-culturais. Países como Brasil e China têm praticado tais políticas desde as décadas de 1950-60. A quantidade de recursos investidos pelos países em desenvolvimento tais ações era uma fração do imenso volume movimentado pelas políticas dos doadores ocidentais e das instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Contudo, o recente sucesso econômico das potências emergentes lhes tem permitido operar em um patamar diferente no jogo da assistência e cooperação internacional. Sobretudo após dois importantes momentos de retração das políticas de assistência tradicional, após o fim da Guerra Fria e em seguida à Crise Financeira Internacional de 2008.

Em torno do novo fenômeno da cooperação sul-sul também existem controvérsias. O conjunto das críticas às políticas de assistência dos países tradicionais, somados aos seus tímidos resultados históricos e à ‘concorrência’ das potências emergentes, com seu modelo de cooperação sul-sul, geraram um grande debate e transformação no seio do modelo tradicional e na mentalidade dos doadores tradicionais. No centro desse debate está a questão da eficácia do modelo de assistência tradicional.

Neste ensejo, o Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) promoveu quatro grandes cúpulas para a discussão e revisão do seu modelo de assistência tradicional. Foram elas a Cúpula de Roma 2003, Paris 2005, Accra 2008 e Busan 2011. Dentre elas se destaca a Cúpula de Paris, na qual foram discutidas as questões que eram objetivo de crítica ao modelo tradicional, como a ideia de

desenvolvimento não parece facilmente alcançável. Mesmo na inter-relação entre países em desenvolvimento é difícil imaginar que se consiga reproduzir na prática, muito além do discurso, a igualdade entre as partes. Na cooperação técnica, haverá, quase sempre, a tendência de se reproduzir, ainda que em menor escala do que no arquétipo tradicional, algum tipo de verticalidade na inter-relação entre prestador e recipiendário”.

pertencimento (*ownership*) do processo do desenvolvimento pelos países receptores e da harmonização (*harmonization*) das ações dos países doadores, com intuito de coordenar melhor suas políticas e ações com vistas a evitar duplicações e contradições. O documento final da Cúpula de Paris ficou conhecido como a Declaração de Paris (2005) que oferece algumas das principais diretrizes para a assistência dos países membros do CAD, e que hoje estão em vigor. A Declaração de Paris foi complementada pela Agenda de Accra para Ação (*Accra Agenda for Action*), documento final da Cúpula de Accra (2008), que faz referência a outros importantes elementos que formam as diretrizes do atual modelo de assistência do CAD. Entre eles destacam-se a condicionalidade (*conditionality*), contrapartidas pelas quais os países receptores deveriam se submeter para obter a assistência, e a assistência “atada” (*tied aid*), obrigatoriedade e compromisso de usar os recursos recebidos com produtos e/ou serviços provenientes do país doador ou definidos em acordo.

Hoje a cooperação operada pelos países do sul global encontra-se em um importante momento, um momento em que a prática da cooperação sul-sul busca uma identidade própria. Entretanto, é possível identificar uma reação dos países membros do CAD em modernizar suas práticas de assistência, em reação a este novo contexto.

A cooperação sul-sul compreende um conjunto de relações entre os países do sul global, sejam elas econômicas (comerciais ou financeiras), políticas, tecnológicas, sociais e até mesmo diplomáticas. Como será melhor explorado nesta tese, apesar da grande atenção que essas relações têm recebido recentemente, no âmbito da política de cooperação, seu embrião pode ser localizado na Conferência de Bandung (1955), quando, de certa forma, essas relações são formalizadas (VAZQUEZ, 2014). Já no fim da década de 1970, o Buenos Aires Action Plan (1978) permitiu a criação o conceito de cooperação sul-sul, porém de modo mais restrito sob a forma de cooperação técnica entre os países em desenvolvimento.

Mudanças recentes na geopolítica internacional acabaram por provocar transformações no papel dos países emergentes. A política externa de tais países se tornou muito mais complexa, na medida em que passaram a ser mais influentes no cenário internacional, não apenas do ponto de vista da diversidade dos temas em que atuam, mas também pelo protagonismo que conquistaram.

Nesse sentido, como era de se esperar, o conjunto de relações e ideias elaboradas e consolidadas através de iniciativas dos países do sul global, como a Conferência de Bandung,

foram incrementadas tanto em escopo, como em volume. Esse crescimento impactou na ideia de cooperação sul-sul, que foi além da cooperação técnica que esses países promoviam, e que passou a ser uma das muitas ações de cooperação de um amplo portfólio. A rapidez desse processo acabou por causar um problema epistemológico para o conceito de cooperação sul-sul.

É este o ponto em que a presente pesquisa pretende debruçar-se. A complexificação das políticas de cooperação internacional praticadas entre os países do sul global foi tamanha e tão rápida que a dimensão acadêmica parece não conseguir acompanhar a dimensão prática. Por essa razão não existem análises com amplo consenso em torno de questões da política de cooperação sul-sul. Neste caso, é possível notar um aumento do *gap* entre a política de cooperação sul-sul e academia. O tema da cooperação internacional para o desenvolvimento, de início interessava apenas aos envolvidos na sua formulação. No caso brasileiro o tema, ficou restrito ao Itamaraty. Esse dado é facilmente verificado ao se constatar que a maior parte dos trabalhos desenvolvidos no Brasil antes dos anos 2000 foi elaborada no âmbito do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco (GONÇALVES, 2011).

O que ocorre neste momento é um grande alargamento do conceito, que se dá por dois lados. O primeiro se refere à ampliação das relações e das políticas de cooperação, nos mais diferentes setores, entre os países do sul global. O segundo vem como consequência do primeiro. Ele é relativo ao caminho ou ao modelo de cooperação adotado por cada país. Cada país, de acordo com suas experiências, seus interesses e seus valores desenvolvem um conjunto muito particular de políticas. Não obstante, os países em desenvolvimento afirmam que promovem cooperação sul-sul. Esse fenômeno é importante, pois grande parte do esforço de se trabalhar com o conceito de cooperação sul-sul supõe uma busca para defini-la de forma abrangente para abarcar as iniciativas promovidas pelo amplo conjunto de países do sul. Mas ao mesmo tempo, é preciso encarar esse conceito de forma restrita para permitir algum grau de comparação e análise.

É interessante ressaltar este ponto, pois muitas das políticas desenvolvidas pelos países do sul acabam por não serem aceitas ou consideradas como Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD), de acordo com as definições do CAD. A assistência para o desenvolvimento, enquanto AOD (ou seja, fluxos entre países), é definida pelo Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) da OCDE da seguinte maneira:

- i. A AOD deve ser provida por agências oficiais, incluindo Estados e governos locais, ou pelas suas agências executivas; e
- ii. Cada Transação de AOD deve:
 - a. Ser administradas de forma a ter como principal objetivo a promoção de desenvolvimento econômico e o bem estar dos países em desenvolvimento; e
 - b. Ter um caráter concessional e conter elemento de *grant* de pelo menos 25% (calculado a uma taxa de desconto de 10%)⁴

A definição do CAD é relativamente restritiva e deixa de fora um amplo conjunto de iniciativas promovidas pelos países do sul. Existe um conjunto de definições, distintas, de cooperação sul-sul. Essas definições vêm tentando, ainda sem consenso, capturar melhor a abrangência da cooperação sul-sul. Entre essas definições podem-se destacar três visões:

1. OCDE:

Cooperação sul-sul se refere ao compartilhamento de conhecimento e recursos entre – (...) – países de renda média, com objetivos de identificar práticas efetivas. A Cooperação sul-sul tem revelado uma grande dinâmica por trás da mudança da arquitetura da cooperação para o desenvolvimento⁵.

2. United Nations Office for South-South Cooperation (UNOSSC):

A cooperação sul-sul é um amplo arranjo de colaboração entre países do sul nas áreas política, econômica, social, cultural, ambiental e técnica. Ela envolve dois ou mais países em desenvolvimento, ela pode ser bilateral, regional, sub-regional ou inter-regional. Países em desenvolvimento compartilham conhecimento, habilidades, expertise e

⁴ Definição retirada da homepage do CAD. Disponível em:

<http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>. Tradução própria.

⁵ Definição retirada da homepage do CAD. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/taskteamonsouth-southco-operation.htm>. Tradução própria.

recursos para atingir seus objetivos de desenvolvimento através de esforços concertados. Recentes desenvolvimentos relacionados à cooperação sul-sul tem tomado forma em decorrência do aumento do volume de comércio sul-sul, fluxos de investimento externo direto sul-sul, movimentos através de integração regional, transferências de tecnologia, compartilhamento de soluções e especialistas e outras formas de intercâmbios.⁶

3. Uma definição mais elaborada de cooperação sul-sul foi feita pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), no seu relatório ‘Support to UN Development Cooperation Forum 2010: South-South and Triangular Cooperation: Improving Information and Data’ (2009):

The principle underlying south-south cooperation is that it represents a genuine transfer of resources from the country offering cooperation programmes into the economies of its partner countries. South–South cooperation is defined to include grants and concessional loans (Including export credits) provided by one Southern country to another to finance projects, programmes, technical co-operation, debt relief and humanitarian assistance and its contributions to multilateral institutions and regional development banks.

Southern actors offering South-South cooperation programmes are Southern governments and their agencies and Southern multilateral institutions. Southern actors receiving South-South cooperation include Southern governments and their agencies, multilateral development institutions such as the World Bank, IMF, United Nations (UN), regional development banks, other multilateral institutions and civil society organisations.

⁶ Definição retirada da homepage do UNOSSC. Disponível em: http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html. Tradução própria.

The concessionality of South-South cooperation loans is to be designed to measure the opportunity cost of the funds to the lender. There are benefits and constraints of using the two alternative measures of the OECD and the IMF.

(...)

Triangular cooperation is Northern donors, multilateral institutions or Southern partners providing cooperation to one Southern partner country to execute projects/programmes with the aim of assisting a third Southern partner country.

(...)

All military assistance, grants and loans to the private sector, foreign direct and portfolio investment, flows which do not entail cross-border transactions and flows which are not part of cooperation agreements, subsidies between agencies within the Southern partner country and funding of activities aimed at combating terrorism are not to be classified as South-South cooperation.

Project cooperation is funding for specific activities, including investment projects designed to enhance infrastructure and physical capital of the country receiving South-South cooperation.

Programme support is budget or balance of payments support (including financing of imports and commodities) and sector programme support.

Technical cooperation is the provision of all types of know-how in the form of personnel, training, technology and expertise transfer, knowledge sharing, exchange of experiences, research and associated costs which lead to genuine capacity building and development within the partner country. It covers free-standing cooperation and investment-related technical cooperation, with the latter usually being included as project and programme cooperation.

*Debt relief is to be included in South-South cooperation. Humanitarian assistance is defined as the support, in cash or kind, designed to save lives, alleviate suffering and maintain and protect human dignity during and in the aftermath of emergencies. Contributions to multilateral institutions and regional development banks are grants and subscriptions to these organisations.*⁷ (ECOSOC, 2009)

Atenta ao problema das várias definições atribuídas a cada modalidade de iniciativa de promoção de desenvolvimento, essa pesquisa evitou trabalhar com o conceito de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), entendido como um amplo conceito que abarca tanto a cooperação sul-sul, quanto a ‘cooperação norte-sul’ – como foi feito por outros autores (Milani e Carvalho, 2012 e Esteves e Besharati, 2015). Dada a importância de estabelecer uma clara distinção entre as práticas de promoção do desenvolvimento pelos países doadores tradicionais do norte *vis-à-vis* as iniciativas dos países do sul, para depois compará-las, julgou-se mais adequado utilizar uma categorização próxima da usada por Di Ciommo (2014). Em seu trabalho ‘O futuro da cooperação para o desenvolvimento’ (2014), Di Ciommo considera cooperação (ou cooperação sul-sul) apenas as contribuições oficiais dos países do sul global (e não membros do CAD). No caso das contribuições feitas pelos países do norte, desenvolvidos e membros do CAD, elas foram classificadas como assistência ou assistência tradicional.

Essa categorização não é perfeita e alguns problemas são relativamente claros, como no caso da cooperação trilateral, na qual geralmente envolve um país desenvolvido e outros dois em desenvolvimento ou uma agência ou instituição internacional e mais dois países. Dado o amplo conjunto de possibilidades observadas e pelo fato desta pesquisa não ter focado no tema específico da cooperação trilateral, julgou-se prudente classificar todas as iniciativas de promoção de desenvolvimento trilaterais também como cooperação.

A definição clara em relação às políticas de promoção ao desenvolvimento está intimamente ligada ao lugar de tais políticas dentro da própria política externa dos Estados. Puente (2010) ilustra a polêmica da relação entre políticas de assistência e cooperação

⁷ Definição retirada da homepage do Relatório ‘Support to UN Development Cooperation Forum 2010’ elaborado pela ECOSOC. Disponível em: [http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/analytical%20study%20\(ssc\)%20-%20november%202009.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/analytical%20study%20(ssc)%20-%20november%202009.pdf)

internacional e política externa através de uma citação de Morgenthau, na qual o famoso teórico realista afirma que “a própria suposição de que a ajuda externa seja um instrumento de política exterior não está livre de controvérsias” (Morgentahu, 1962 apud Puente 2010, p. 85). Por um lado a relação entre políticas de assistência ou cooperação internacional parecem implicitamente ligadas a ideia de política externa. Contudo, na sequência da citação anterior, Puente (2010) indica que por vezes é possível identificar iniciativas que não estão ligadas à política externa, enquadrada no âmbito das ferramentas de poder usadas pelos Estados para buscar o interesse nacional. Tais situações estariam conectadas a um imperativo humanitário que seria orientado por princípios éticos e morais.

Mesmo nas situações relativas a perspectivas humanitárias ou morais há ainda debate em relação à natureza altruísta delas. Palmer (2002, apud Puentes) elabora um modelo que mensura a prática da assistência de 21 países membros do CAD da OCDE. Entre suas descobertas está o fato de que as políticas de assistência tem tradicionalmente um caráter de ‘*changing-seeking behavior*’ no sentido que tais países buscam mudar o comportamento dos países receptores, de modo que esses últimos ajam de maneira mais favorável aos interesses das potências doadoras.

Do ponto de vista dos países em desenvolvimento e da sua prática de cooperação o debate se torna ainda mais acirrado. Como veremos mais adiante, a ideia geral da cooperação sul-sul parte do ponto que seus princípios indicam uma iniciativa que visa interesses mútuos ou altruístas (o princípio da orientação por demanda da cooperação é um exemplo dessa retórica). Entretanto, é possível identificar com alguma clareza a forma pela qual países em desenvolvimento, como o Brasil, se utilizam da ferramenta da cooperação sul-sul para perseguir seus objetivos de política externa, como indicam Milani (2014) e Lima (2005). Lima (2005) mostra que no caso do Brasil, sua qualidade de potência emergente o faz gravitar entre duas identidades, uma oriunda de um contexto de disputas políticas entre “centro-periferia” ou como protagonista da “coalizão terceiro mundista”. A outra identidade é de um mercado emergente e um “*system-affecting state*” (Keohane 1969 apud Lima 2005). Nesse sentido, a compatibilização dessas duas identidades seria uma complexa tarefa que oferecia espaço para iniciativa de cooperação entre países emergentes – como no caso do IBSA⁸.

⁸ Índia, Brasil e África do Sul

Milani (2014) em paralelo mostra como iniciativas de cooperação entre países do sul⁹ fazem parte do cotidiano da política externa brasileira, que pode ter tanto uma dimensão política como cooperação em fóruns multilaterais, estabelecimento de diálogos internacionais e formação de coalizões (IBAS e BRICS), quanto uma dimensão econômica, como a participação em fundos multilaterais de fomento ao desenvolvimento e financiamento direto de projetos de infraestrutura e subsídios para empréstimos.

No caso do Brasil, ambos os autores indicam que a ferramenta da cooperação sul-sul foi uma peça fundamental da política externa brasileira na sua recente mudança de foco, deixando de ter um caráter de busca por credibilidade diante dos regimes internacionais e instituições multilaterais para assumir uma postura mais autonomista.

Outro importante esclarecimento conceitual deve ser feito acerca da ideia de instituições trabalhadas. A presente pesquisa irá se apoiar na tipificação da teoria neoinstitucionalista feita por Hall e Taylor (1996), na qual os autores estabelecem três matizes: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Ao refletir sobre instituições nesse trabalho, partiremos do referencial do institucionalismo histórico, o qual pressupõe foco na centralidade da disputa pelos recursos na vida política das sociedades. Nesse sentido, instituições devem ser compreendidas como “procedimentos, protocolos, normas, e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da econômica política” (Hall e Taylor, 1996). A ideia aqui é pontuar a ordem constitucional e/ou os procedimentos de organizações público e privada.

Essa concepção é útil para compreender o desenvolvimento das instituições, entendidas no âmbito de suas trajetórias, seu funcionamento e no impacto que elas têm nas assimetrias de poder que permeiam o relacionamento entre instituições e indivíduos.

Através dessa proposta de análise, este trabalho pretende contribuir para a aproximação dos esforços acadêmicos de conceituação da cooperação sul-sul e da sua dimensão *policy oriented*. A tese parte da premissa que uma definição robusta do conceito de cooperação sul-sul é fundamental para que a mesma seja cada vez menos dependente de subjetividades políticas que tendem a afetar a coerência do campo analítico.

⁹ Nesse ponto, cooperação não deve ser entendida apenas como cooperação técnica entre países em desenvolvimento, mas também uma gama maior de iniciativas que envolvem inclusive a formação de coalizões de países do sul para alinhar posições comuns para fortalecer demandas compartilhadas em fóruns multilaterais.

2. A Pesquisa

2.1 Os Objetivos

Um trabalho de pesquisa de doutoramento tem a ambição essencial de contribuir para o rompimento de uma barreira ou um limite no saber. Sua natureza deve ser inovadora ao buscar responder questões práticas da área do seu conhecimento. A proposta deste trabalho intenciona oferecer uma contribuição em duas dimensões, uma acadêmica e outra política.

Conforme destacado anteriormente, o tema da assistência e da cooperação internacional para o desenvolvimento foi e é de enorme importância para as relações internacionais. A inclusão da dimensão da cooperação sul-sul, praticada pelos países do sul global, em especial pelos países emergentes, é um indicador do desbalanceamento das estruturas de poder no mundo. A emergência de novas alternativas no campo da promoção do desenvolvimento internacional permite aferir a diferença nas dinâmicas dos relacionamentos entre os países, para além dos eixos tradicionais/passados: leste-oeste e norte-sul.

Do ponto de vista acadêmico, o conhecimento sobre a cooperação sul-sul se apequena de forma impressionante em relação a sua contraparte tradicional. Mais ainda, o volume de produção analítica sobre cooperação sul-sul nos países do norte ainda é muito superior à produção dos países do sul, apesar do aumento recente dos estudos neste campo nos países do sul. Este ponto, apesar de parecer razoavelmente óbvio, tem grande importância para o futuro da prática para o sistema internacional do desenvolvimento, pois quem gera o conhecimento em relação a um determinado tema, tem a capacidade de controlar a sua narrativa. O controle da narrativa no caso da cooperação sul-sul é de razoável importância, dado que ela surge e ganha força a partir da sua crítica ao modelo tradicional de assistência promovido pelos países do norte.

Do ponto de vista político, é possível também identificar fatos interessantes que mostram como a prática antecede à institucionalização. No caso brasileiro, a prática da cooperação foi anterior à formação de uma agência especializada no tema. O aumento exponencial das políticas promovidas pelo Brasil não foi acompanhado pelo estabelecimento de metodologias, ferramentas de avaliação e nem reformulação em sua estrutura de sua agência de cooperação. Neste ensejo,

esta pesquisa também busca impactar positivamente na formulação de políticas de cooperação internacional mais eficaz.

Portanto, a intenção dessa pesquisa é ter uma finalidade prática e propositiva, que contribua para a formulação de soluções de problemas práticos tanto na dimensão acadêmica, quanto na dimensão política relacionadas à cooperação sul-sul.

Busca-se trabalhar o tema da cooperação sul-sul de modo a ajudar a identificar importantes problemas no debate contemporâneo e contribuir para o estabelecimento de definições robustas sobre cooperação sul-sul, que permitam diminuir o *gap* de conhecimento e mostrar evidências empíricas da prática de cooperação pelos países do sul global. Esses movimentos são importantes para melhorar a sistematização do conhecimento existente, desenvolvimento de uma narrativa comum para os países do sul e solução de alguns dos problemas práticos, como definição de indicadores, manejo de informações, metodologias e critérios necessários para fortalecer e institucionalizar a prática da cooperação sul-sul.

Entre os objetivos, ambiciona-se analisar a trajetória da ideia de cooperação sul-sul e suas características em perspectiva comparada com a prática da assistência para o desenvolvimento. Essa comparação deverá se dar a partir do contexto das teorias e concepções sobre o desenvolvimento na perspectiva da economia política internacional, encarando a assistência e a cooperação como formas de promover políticas de desenvolvimento.

Para auxiliar essa análise da ideia da cooperação sul-sul a proposta é estudar as características específicas de dois casos, e por consequência, dois modelos distintos de cooperação sul-sul: Brasil e China. A proposta é tentar relacionar a arquitetura institucional, as características e as motivações das políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento dos dois países. Espera-se que a partir de análises em perspectiva comparada como essa possamos ter mais clareza de como um conceito como o da cooperação sul-sul consegue abarcar as diferenças das políticas dos países que a praticam.

Dessa forma, este trabalho visa produzir impactos positivos tanto na dimensão acadêmica, contribuindo para o debate relativo ao entendimento do conceito de cooperação sul-sul, quanto na dimensão política/prática ao contribuir para a elaboração de políticas de cooperação para o desenvolvimento mais eficazes.

2.2 A Metodologia

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa tem caráter qualitativo, ainda que alguns recursos quantitativos, como dados e estatísticas sejam usados para apoiar argumentos pontuais. Sua base se dará a partir de coleta e análise de dados, análise das políticas de cooperação em dois países. Dado o foco deste trabalho, de atingir maior compreensão do fenômeno da cooperação internacional para o desenvolvimento, pretende-se oferecer uma análise em perspectiva comparada para observar os diferentes pontos de vista sobre o conceito e as formas de operar a cooperação sul-sul. Pretende-se obter ao final uma clara ideia do estado da arte do debate sobre o tema.

Do ponto de vista das fontes, algumas considerações devem ser feitas antes da descrição deste processo. A literatura sobre a cooperação sul-sul ainda é escassa, se comparada com o volume de trabalhos que analisam a assistência tradicional. Nos últimos anos, contudo é possível identificar um impressionante crescimento da produção acadêmica neste campo nos países do sul global. É possível encontrar uma produção um pouco mais robusta em instituições de países membros da OCDE, sobretudo nos Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido. Essa diferença pode ser facilmente explicada pelo grande número de instituições de pesquisa presentes nesses países, que contrasta com o número razoavelmente tímido de instituições desse gênero nos países do sul. Vale, contudo, apontar que alguns países do sul têm investido fortemente nesse setor, diminuindo o *gap* desse tipo de ‘infraestrutura do conhecimento’. China e Índia parecem ser os exemplos mais notáveis.

A pesquisa se valeu de fontes oficiais do Brasil e da China. Tais fontes oficiais serviram para ajudar a identificar com mais clareza a arquitetura institucional da cooperação nos dois casos estudados. A análise comparativa entre Brasil e China, realizada no capítulo oito partiu do exame de quatro variáveis: I. arquitetura institucional da cooperação; II. princípios e valores; III. modalidades da política de cooperação; e IV. volumes e características.

Fontes oficiais de instituições como OCDE e ONU foram muito relevantes para ajudar a identificar a trajetória histórica e as características da assistência e da cooperação para o desenvolvimento. Outra importante fonte da pesquisa foi a utilização da bibliografia especializada sobre cooperação e assistência vinda da economia política e da área de relações

internacionais. Nesse caso, foi privilegiada a literatura que analisa os casos da assistência e cooperação para o desenvolvimento internacional, políticas de cooperação dos países emergentes, em especial do Brasil e da China e que envolvam o debate sobre o tema do desenvolvimento.

2.3 O Problema

Um dos pontos de partida desta pesquisa é a compreensão da política de cooperação sul-sul e de como ela se distingue de sua contraparte, a assistência tradicional. Trata-se de entender por que os países emergentes optam por um caminho alternativo para promover seus respectivos programas de cooperação, ao invés de adotar práticas já estabelecidas e bem documentadas pela OCDE.

Ao mesmo tempo é interessante reparar que os programas, desenvolvidos pelos países emergentes sob o ‘guarda-chuva’ conceitual da cooperação sul-sul, são consideravelmente diferentes entre si. É possível traçar alguns pontos de contato entre os programas dos países em desenvolvimento. Eles derivam em grande parte das críticas feitas ao modelo tradicional. Contudo, a resposta a tais críticas não é tão semelhante como poderia supor. Ela tende a refletir não apenas os interesses destes Estados, mas também sua visão de mundo e concepção de desenvolvimento. Algumas tentativas recentes de definir o conceito de cooperação sul-sul (com razoável precisão e consenso) estão em gestação neste momento, como as iniciativas de redes como o *Network of Southern Think-Tanks* (NeST).

Dessa forma, a presente pesquisa depara-se com os seguintes questionamentos: *diante da grande variedade de políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento, praticadas pelos países do sul global, é possível estabelecer um conceito de cooperação sul-sul amplo o bastante para abarcar as práticas mais comuns destes países, mas ao mesmo tempo robusto o suficiente para permitir a identificação de critérios e indicadores padrões (internacionais) necessários para análises das políticas de cooperação em perspectiva comparada? Ainda, para se pensar em um conceito que possa abarcar as políticas de cooperação internacional dos países do sul global, se faz necessário entender também qual é o elemento norteador da elaboração de tais políticas e a partir de que premissas tais políticas são concebidas.*

2.4 As Hipóteses

Considerados os objetivos de se compreender o fenômeno da cooperação sul-sul e seu elemento norteador, este trabalho irá trabalhar com a seguinte hipótese: *sim, é possível o desenvolvimento de um conceito abrangente, porém robusto metodologicamente que permite abarcar as práticas mais importantes promovidas pelos países em desenvolvimento e mesmo assim reconhecer as singularidades dos países cooperantes.*

A pesquisa reconhece que há efetivamente uma escassez de conhecimento no campo de estudos sobre com o tema de cooperação sul-sul, e que, atualmente, boa parte da literatura existente está desigualmente distribuída – com sua maior parte sendo elaborada por instituições dos países desenvolvidos. No entanto, julga-se que iniciativas muito importantes têm surgido, em um passado recente, as quais apresentam grande potencial para contribuir, não apenas para o desenvolvimento do conceito da cooperação sul-sul e também para a, criação de ferramentas, indicadores, metodologias. Iniciativas que podem auxiliar a narrativa em torno da ideia de cooperação sul-sul nos países do sul e de seu papel para a sociedade internacional.

No que tange à pergunta subsequente, a pesquisa trabalha com a hipótese que *sim, existe um elemento norteador para a elaboração da política de cooperação sul-sul e este elemento é a visão de desenvolvimento de cada país.* Cada Estado tem uma visão, um ideal de desenvolvimento, no qual espelha a elaboração de suas políticas domésticas. Parte-se da premissa de que tal visão acaba sendo projetada na concepção das políticas de cooperação sul-sul promovidas por um dado país. Os países desenvolvidos e membros da OCDE também compartilham uma visão de desenvolvimento que é concebida no âmbito dos países desenvolvidos e instrumentalizada pelo CAD e por instituições como o Banco Mundial. Porém, no caso dos países em desenvolvimento é possível observar uma grande multiplicidade de visões, ideias e concepções para o desenvolvimento e por isso é possível detectar um amplo número de práticas e métodos distintos no desenho e na implementação de tais políticas. Neste caso, a presente pesquisa acredita que os países em desenvolvimento criarão e promoverão políticas baseadas em sua experiência nacional e que projetem sua visão de desenvolvimento e de mundo.

Isto não quer dizer que as políticas de promoção para o desenvolvimento, em especial de cooperação sul-sul, ambicionem reproduzir o modelo de desenvolvimento do país ao qual oferece

a cooperação. A premissa defendida nesta pesquisa busca avaliar a influência do modelo de desenvolvimento dos provedores de cooperação na formulação das suas políticas de promoção de cooperação. Isso pode ser identificado através do seu impacto em questões como a escolha dos setores, dos receptores, os métodos, as modalidades e até os princípios.

Ainda, julgamos que a resposta completa para as perguntas subsequentes reside não apenas em um elemento, mas em um binômio. O segundo elemento deste binômio, além da concepção de desenvolvimento de um dado Estado, é a motivação do Estado em investir recursos, de toda a sorte, para a promoção de políticas de cooperação internacional. Há uma narrativa, sobretudo vinda dos países do sul que trabalha com a ideia que a cooperação promovida pelos países do CAD deveria ter como perspectiva um componente moral, de reparação pelo passado colonial imposto aos países do sul. A política de assistência deveria então ser uma forma de compensação. No caso dos países do sul, a sua cooperação era guiada por princípios de solidariedade. (AMORIM, 1994) Não obstante, parte dessa narrativa ainda suporta que as práticas dos países membros da OCDE têm um forte componente político e servem mais aos seus interesses do que aos dos países receptores, enquanto, a cooperação promovida pelos países em desenvolvimento seria em sua essência desinteressada ou, ao menos, ambicionaria benefícios mútuos.

Entretanto também faz parte das premissas desta pesquisa que toda a política de cooperação internacional para o desenvolvimento, seja de assistência tradicional ou de cooperação sul-sul, está localizada dentro de um *spectrum*, onde em uma ponta temos os interesses nacionais do país promotor da cooperação e na outra ponta os valores deste mesmo Estado. Dessa forma, todas as políticas de promoção de desenvolvimento, sejam do sul ou do norte, se encontram nesse *spectrum* – as políticas de cooperação sul-sul não são inerentemente orientadas por valores morais, todas elas são uma composição dos dois elementos, É através da identificação do ponto específico em que o país se situa neste *spectrum*, que em cada caso, iremos encontrar os elementos fundamentais de motivação para cada política de cooperação para o desenvolvimento.

2.5 Estrutura da Tese

A tese foi estruturada em oito capítulos. No primeiro capítulo será feita a revisão de um conjunto de teorias e concepções do desenvolvimento. Esse conjunto tem como fio condutor as

teorias e concepções que influenciaram as concepções de assistência e cooperação internacional para o desenvolvimento, a partir da perspectiva da economia política internacional. O segundo capítulo dá sequência ao debate proposto no fim do capítulo um. Ele busca discutir o papel do Estado na promoção do desenvolvimento e, por consequência, fazer uma breve análise do tema do Estado desenvolvimentista. O capítulo termina com o exame das concepções de desenvolvimento dos dois casos estudados adiante, Brasil e China.

O capítulo três observa a trajetória histórica da assistência e da cooperação internacional para o desenvolvimento. Dessa forma, ele analisará os acontecimentos mais importantes no sistema internacional de desenvolvimento, revelando os marcos que evidenciaram a emergência da voz dos países do sul global.

Os capítulos quatro e cinco fazem parte do estudo de caso das políticas de assistência e cooperação para o desenvolvimento do Brasil. No capítulo quatro, busca-se apresentar a política de cooperação sul-sul brasileira a partir de sua contextualização histórica, motivações e principais características. No capítulo cinco será feita uma análise da arquitetura institucional da política de cooperação internacional, do volume de recursos investidos nessa política das modalidades praticadas pela política de cooperação para o desenvolvimento do Brasil.

Os capítulos seis e sete são um espelho dos dois capítulos anteriores, mas dessa vez analisando o caso da China. Dessa forma, o capítulo seis analisará a contextualização histórica, motivações e principais características da cooperação sul-sul chinesa, enquanto o capítulo sete tratará da arquitetura institucional, da identificação do volume de recursos e das modalidades praticadas pela política de cooperação para o desenvolvimento da China.

O último capítulo inicia as considerações finais desta tese. Nele foi feito um esforço de analisar em perspectiva comparada a cooperação sul-sul em relação à assistência tradicional e à política de cooperação brasileira em relação à chinesa. Neste capítulo ainda foram explicitadas algumas conclusões que surgiram ao longo da pesquisa. Por fim, na última parte do trabalho foram feitas breves considerações finais a cerca da pesquisa.

Capítulo 1 Teorias e Concepções Sobre o Desenvolvimento e Relacionadas à Assistência e Cooperação Internacional

1.1 Concepções Sobre o Desenvolvimento

A história das políticas de assistência e cooperação para o desenvolvimento está intimamente ligada à história recente da ideia de desenvolvimento. Tanto a política de assistência tradicional quanto a de cooperação praticada por países do sul são, em última análise, ferramentas para o desenvolvimento. Dessa forma, para entender as visões de assistência e cooperação internacional é fundamental compreender o trajeto e os desafios envolvidos neste campo.

A base da ideia de desenvolvimento hoje reside em melhorar a vida de todos, em termos de suas necessidades básicas, como garantia de alimentação e de bens sociais, como saúde e educação, que são oferecidos à população, geralmente através de serviços públicos (Peet e Hartwick, 2009). Apesar da unanimidade do desejo pelo desenvolvimento, é possível notar que o consenso sobre o seu exato significado ainda é tema de desacordo. A própria ideia sobre quais são os bens sociais essenciais é alvo de disputas. Ademais, maior debate ainda se faz em torno de como prover ou fomentar o desenvolvimento.

Tradicionalmente relacionou-se o desenvolvimento ao crescimento econômico. Este seria a chave para o desenvolvimento de um país. Com o passar das décadas, as teorias do desenvolvimento se tornaram mais complexas, ao se constatar que as teorias tradicionais não ofereciam respostas suficientes para lidar com os desafios postos, sobretudo das sociedades do “terceiro mundo”. Essa complexidade se traduziu não apenas na inclusão de novos temas, como a redução da pobreza e de novos atores, mas, sobretudo pelo papel do Estado na promoção do desenvolvimento.

O debate em relação às matrizes de desenvolvimento que nortearam o fenômeno da assistência e da cooperação internacional pode ser localizado em três fóruns distintos. O primeiro é constituído pelas **Nações Unidas**, composta pelas suas Agências, Programas e Conferências como: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), entre outras.

No âmbito das Nações Unidas, pode se observar que em um primeiro momento os Estados Unidos tinham influência decisiva na Assembleia Geral, mas foram perdendo força na medida em que o processo de descolonização avançava. Com o aumento expressivo do número de novos países na ONU, a fileira dos “terceiro mundistas” foi reforçada, o que deu a esses países mais poder e voz nas Nações Unidas. Desse modo, a ONU foi considerada um fórum no qual os países do “terceiro mundo” tinham maior capacidade de negociar com os países do norte (Stokke, 2009).

A **Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)** representa o segundo fórum no debate sobre o desenvolvimento. A OCDE, mais especificamente o Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) foi responsável por elaborar grande parte da *rationale* que orientou os programas de assistência internacional dos países do norte e também em larga medida das instituições de Bretton Woods: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial – sendo este último particularmente importante para o tema da assistência.

As instituições de Bretton Woods foram influenciadas pelas potências ocidentais, sobretudo nos primeiros momentos após a Segunda Guerra Mundial, quando elas emergiram vitoriosas do conflito. Essa influência não apenas se dava no plano das ideias, mas, em especial, no plano político. As crenças ocidentais em relação à questão do desenvolvimento pautaram fortemente as práticas desenvolvidas nas décadas subsequentes. Nesse sentido, uma questão que merece atenção, é o grau de influência das potências ocidentais sobre cada um desses atores e como essa influência ajudou a moldar a *rationale* de cada uma dessas instituições. No caso da OCDE, pela sua quase exclusiva afiliação e nas Instituições de Bretton Woods, pelo sistema de votos que é proporcional aos aportes de recursos feitos para essas instituições – dando, por isso, mais voz ao ocidente. Em contrapartida, as Nações Unidas ofereciam uma voz de dissenso, dada sua composição mais heterogênea (Emmerij, Weiss 2001; Jolly et al 2004; Jolly 2005). Esta

composição lhe garantia maior criatividade e legitimidade, uma vez que ela permitia a participação de países de todo o mundo, não apenas na Assembleia Geral, mas principalmente nas suas Agências, Programas e Conferências que eram os verdadeiros polos de inovação no pensamento (Jolly 2005).

Um terceiro “fórum” pode ser identificado entre os **países do sul global** que organizaram encontros, conferências e movimentos, ajudando a criar uma agenda com objetivos prioritários e a dar peso à sua voz junto às Nações Unidas.

Outro ponto refere-se à parcela da então União Soviética na assistência internacional. Como é de se esperar, as ideologias e premissas ocidentais não tinham tanta influência no programa de assistência da União Soviética, que pode ser considerada um ator relevante, tanto do ponto de vista do volume de recursos aportados em assistência, quanto pela sua significância geopolítica. Entretanto, o modelo soviético encontrou seu fim com a dissolução da União Soviética. Por esta razão, neste trabalho, esse modelo não será abordado.

Dessa forma, o capítulo pretende apresentar a trajetória das principais concepções de desenvolvimento no que tange às práticas de assistência e cooperação internacional. É importante ressaltar que existem muitas matizes do pensamento que lidam com o tema do desenvolvimento. Esse tema pode ser abordado por um prisma econômico, político, social, para citar alguns. De fato, o viés econômico, é o mais popular e certamente foi o mais relevante nos primeiros momentos da consolidação do tema do desenvolvimento enquanto uma área de estudos. Entretanto, esta pesquisa não teve como objetivo exaurir o tema do desenvolvimento através de um campo específico do conhecimento. A pesquisa adotou como fio condutor de sua análise as concepções de desenvolvimento que mais impactaram no sistema de assistência e cooperação internacional para o desenvolvimento, sejam elas de natureza política ou econômica. Essa tarefa se provou igualmente desafiadora e certamente deixou de considerar vários aspectos do desenvolvimento, mas espera-se que esse esforço tenha conseguido criar uma narrativa coerente da trajetória das ideias e concepções de desenvolvimento que mais influenciaram as políticas de assistência e cooperação para o desenvolvimento.

Outro ponto importante a se considerar para essa pesquisa diz respeito ao que será referido como o *mainstream* da teoria ou das concepções de desenvolvimento. Para explicar a ideia de *mainstream*, foi usada uma categorização utilizada por Mehmet (1999) em sua obra:

“Westernizing the Third World: the eurocentricity of economic development theories”. Nesse sentido, por *mainstream* consideraremos o conjunto de teorias e concepções que foram adotadas e/ou defendidas pelos Estados Unidos e Europa ocidental. Esse conjunto é tradicionalmente identificado como parte da narrativa ‘capitalista ideal do ocidente’ (Mehmet, 1999). O *mainstream* corresponde às ideias ligadas às políticas de assistência dos países doadores tradicionais, membros da OCDE e das agências financeiras internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Esses países que fornecem a maior parte dos recursos para as atividades voltadas para o desenvolvimento internacional (ver Tabela 8.1).

Ao longo da história da teoria do desenvolvimento, surgem concepções distintas e críticas ao *mainstream*, que acabam por influenciar as políticas de cooperação sul-sul. No caso da cooperação sul-sul é possível perceber que nem sempre ela estava em consonância com as orientações nas quais a assistência é baseada. Não raro, as políticas de cooperação surgem como uma crítica do modelo ‘tradicional’, implementado pelos países doadores, membros do CAD da OCDE.

Do ponto de vista da presente pesquisa, duas questões serão destacadas no debate em torno da teoria e concepções do desenvolvimento. A primeira é relativa ao papel do Estado no desenvolvimento do país. O ‘tamanho’, as responsabilidades e o grau de intervenção do Estado são temas de discordância que muitas vezes dão o tom do debate em relação ao desenvolvimento.

A segunda questão é relacionada ao modelo de desenvolvimento adotado pelos países pesquisados. Uma das hipóteses da pesquisa é que o modelo de desenvolvimento de um país aponta para o formato das suas políticas de cooperação internacional. Dessa forma, entender parte da trajetória do pensamento e dos modelos de desenvolvimento aplicados nos países em desenvolvimento parece ser fundamental para compreender as políticas de cooperação implementadas por eles e os impactos que o *mainstream* da teoria do desenvolvimento causaram na sua formação.

Este capítulo ambiciona fazer um mapeamento do percurso das concepções de desenvolvimento, desde o seu início como uma disciplina preocupada com o crescimento econômico dos países em desenvolvimento. Para isso, tenta-se analisar como essas concepções de desenvolvimento surgem a partir da teoria econômica. Em seguida, busca-se identificar como tais ideias caminham, desde o fim da Segunda Grande Guerra até o início do século XXI, lembrando

sempre que o foco desse percurso está na intercessão entre as concepções de desenvolvimento e a sua influência nas políticas de assistência e de cooperação internacionais.

A trajetória das concepções de desenvolvimento foi dividida em uma série de conjuntos. Cada um desses conjuntos tenta reunir de uma forma lógica as teorias e concepções sobre o desenvolvimento a partir do seu impacto no sistema de assistência e desenvolvimento. Nesse sentido, inicialmente abordaremos as ideias que fizeram parte do contexto da consolidação do desenvolvimento enquanto um campo de pensamento. Em seguida será abordada a ideia de desenvolvimento enquanto crescimento econômico, que se tornaria o paradigma mais popular do período pós Guerra. Em um momento seguinte será visto como os paradigmas do neoliberalismo e do ajuste estrutural significaram um período de “silêncio” para as concepções de desenvolvimento. O ponto seguinte irá identificar a reação da ciência política em resgatar a importância do papel do Estado no desenvolvimento. Finalmente, as últimas partes tratam de como campo do desenvolvimento passa a incorporar novos temas a sua agenda, no contexto da virada do século.

1.2 Desenvolvimento Enquanto Concepções e Ideias

O conceito de desenvolvimento está ligado à ideia de modernidade, de avanço da sociedade como um todo, do progresso e de valorização da ciência e do homem. Em seu início, pode ser localizado no momento em que se supunha que a razão e a racionalidade poderiam contribuir para mudar o mundo para melhor (Peet e Hartwick, 2009). Historicamente o conceito de desenvolvimento pode ser localizado no período do Iluminismo.

Para Peet e Hartwick (2009) o desenvolvimento liga-se à emancipação do homem em dois sentidos. O primeiro em relação às vicissitudes da natureza, na qual o homem, através da aplicação da tecnologia, consegue determinar seu futuro. O segundo é relativo à auto emancipação e ao controle sobre as relações sociais que lhe darão condições para a organização social que, por sua vez, controla e modifica culturas.

A ideia de desenvolvimento surge a partir do rompimento do sistema feudal e da inauguração do Iluminismo. Com o surgimento do Iluminismo as noções afetas ao

desenvolvimento como progresso, crença na ciência e emancipação do indivíduo ganham força e os avanços econômicos, políticos e sociais começam a ganhar um ritmo mais acelerado.

Uma visão marxista como a de Larrain (1989) irá localizar o surgimento da ideia do desenvolvimento com a emergência do capitalismo e com a crítica ao sistema feudal. Para o autor, tal conceito nasce da luta da burguesia inglesa contra as estruturas feudais – dessa forma, o desenvolvimento surge dentro da política econômica clássica como um projeto da burguesia para se emancipar e consolidar seu poder e o capitalismo.

A teoria econômica surge no contexto do sistema mercantilista, que apoiado pelo absolutismo, tinha como objetivo o fortalecimento do poder estatal e pressupunha total controle do Estado sobre as relações econômicas. Isto se dava pelo controle do comércio e da proteção da indústria e do setor manufatureiro nacional. Através desses, o Estado tinha como objetivo obter superávit na balança comercial, de modo a acumular mais capital (nesse contexto, ouro e prata). Do ponto de vista intelectual, essa teoria está ligada ao movimento Iluminismo escocês. A revolução filosófica causada pelo Iluminismo serviu como pano de fundo para o surgimento da teoria econômica clássica no século XVIII na Escócia. Este, por sua vez, faz parte de um movimento liberal na economia inglesa, que tem como um de seus maiores proponentes Adam Smith, que ganhou notoriedade pelo seu livro ‘A Riqueza das Nações’ de 1776.

O movimento liberal ocorreu em um momento histórico no qual a Inglaterra estava sofrendo profundas transformações causadas pela Revolução Industrial. Essas transformações atingiam a esfera econômica como também as dinâmicas sociais, incentivando o êxodo rural e uma nova dinâmica no uso da terra. Esse contexto favoreceu o surgimento da classe burguesa, que acreditava nos benefícios da tecnologia para o desenvolvimento (Peet e Hartwick, 2009).

Os economistas clássicos surgiram nesse momento contestando a *rationale* vigente: a ideia de poder divino do soberano, o papel do Estado, no comércio e na política, e o poder da nobreza. Eles repensaram a fonte de legitimidade da propriedade privada, problematizando noções mais antigas de economia como a defendida pelos fisiocratas franceses¹⁰.

¹⁰ Os fisiocratas foram um grupo de economistas franceses, no século XVIII, que acreditavam que a riqueza vinha da terra, mas especificamente através da agricultura e do desenvolvimento do meio agrário. Nesse sentido, os produtos vindos da agricultura possuir altos preços. A teoria dos fisiocratas foi bastante influente na França durante a segunda metade do século XVIII e foi considerada uma das primeiras sistematizações da teoria econômica.

Adam Smith defendia a redução do papel do Estado na economia. Para o Smith, o capital excedente da atividade econômica seria convertido em poupança, que por sua vez deveria ser acumulada nas mãos de indivíduos empreendedores e estes, por certo, utilizariam esse capital para fomentar mais atividade econômica, expandindo seus negócios, gerando mais emprego e investindo em tecnologia. Dessa forma, o crescimento econômico dependia do acúmulo de capital. Essa lógica apenas faria sentido e seria eficaz em um sistema livre no qual não houvesse impedimentos à atividade econômica, como o controle do Estado. O ponto central da teoria de Smith é que o mercado livre seria mais eficiente na alocação dos recursos produtivos. A ação do Estado seria, dessa forma, danosa e reduziria a eficiência da economia, uma vez que este ainda se encontrava, segundo Smith, comprometido com os interesses da nobreza. Nesse ensejo, tampouco a regulação do mercado deveria vir do Estado, mas sim da competição entre os indivíduos livres. A prática comercial é que deveria determinar as regras mais eficientes para o desenvolvimento da economia. Este conceito de Smith de autoregulação dos mercados ficou conhecido como a “mão invisível” do mercado.

Um segundo expoente da teoria econômica clássica, David Ricardo, também contribuiu de maneira decisiva para explicar a ordem econômica dos séculos seguintes. Para o tema dessa pesquisa, a principal contribuição de Ricardo seria em relação à sua teoria da liberdade de comércio baseada nas vantagens comparativas. Esta teoria seria a base para boa parte da *rationale* moderna que determina a ordem da divisão do trabalho internacional. Isto ocorre, pois na concepção de Ricardo, cada país deveria investir seus recursos nas atividades em que possuísse mais vantagens que os demais, fossem elas naturais como clima e geografia, ou artificiais como qualidade e quantidade da mão de obra. Assim, sua teoria indicava que investir seus recursos (geralmente pensados em termos de capital e mão de obra) nas atividades em que se tem maiores vantagens comparativas, significará que essa produção será mais eficiente que a dos demais países. Para Ricardo, se todos fizerem o mesmo, o somatório das produções criariam um ‘mercado’ mais eficiente e seus benefícios seriam compartilhados por todos (Peet e Hartwick, 2009).

A importância da ideia da liberdade econômica e das limitações do papel do Estado seria reforçada com John Stuart Mill, que defendeu as liberdades civis em relação ao abuso do poder do Estado. Em sua obra ‘Principles of Political Economy’ de 1848, Mill advogava que os

princípios da competição seriam as bases das leis econômicas e, por consequência, indicariam a validade universal da ciência econômica.

No âmbito da revolução científica do século XIX, a economia sofreu uma transformação que deu lugar à economia neoclássica. Esse processo se dá através da mudança da ideia de economia política para a ascendência da ciência econômica. Essa mudança significaria um relativo abandono das preocupações sociais e morais pela economia, abrindo espaço para métodos científicos e para a valorização do cálculo. O movimento foi representado por três escolas do pensamento neoclássico: Inglesa, Suíça e Austríaca. De maneira geral, é possível dizer que a teoria neoclássica defendia a tentativa de estabelecimento de uma ‘competição perfeita’ na esfera econômica, pois esta garantiria o valor ideal dos produtos, bem como remunerações, ofertas e demandas equilibradas. Dessa forma, o capitalismo seria o mais adequado sistema para a gestão da economia, pois seria o mais eficiente (Peet e Hartwick, 2009).

Apesar dos preceitos clássicos e neoclássicos terem influenciado fortemente a economia por quase duzentos anos até o final da primeira metade do século XX, eles não passaram por esse período sem críticas. Ainda no século XIX autores como Friederich List julgavam que era necessário algum grau de protecionismo para países menos desenvolvidos. Para List, um regime de livre mercado apenas tornaria os países mais avançados em “*predatory victors*” (Darity, 1985, apud Mehmet, 1995). List, no entanto, não era avesso ao liberalismo, ele julgava que o liberalismo deveria ser praticado por países de níveis de desenvolvimento semelhantes. A teoria econômica do desenvolvimento de List (1885) era baseada em três estágios: no primeiro estágio era necessário que as nações emergentes buscassem livre comércio com os países mais avançados, para que os primeiros saíssem de um estado de barbarismo; no segundo estágio, as nações emergentes, deveriam implementar políticas protecionistas para promover o crescimento de suas principais indústrias (pesca, agricultura, etc.) e para equilibrar os termos de comércio com os países mais avançados; o terceiro estágio apenas se daria quando o país emergente atingisse o grau mais alto de poder e riqueza. Quando isso ocorresse, o país, agora, avançado, deveria gradualmente reduzir suas políticas protecionistas e aderir ao livre mercado com os demais países avançados (Mehmet, 1999). A importância do papel do Estado e do investimento público para o desenvolvimento da teoria de List foi influente na Alemanha de Bismark e no Japão pós-Era Meiji (Fallows, 1994 apud Mehmet, 1999).

A confiança nos pressupostos clássicos e neoclássicos foi duramente abalada pela crise de 1929 e pela depressão que se seguiu. A incapacidade das teorias vigentes de prever e depois explicar a crise de 1929, ofereceu um desafio quase que fatal aos seus proponentes (Peet e Hartwick, 2009). Por um lado, a crise significou um golpe na confiança da habilidade do mercado em equilibrar as forças econômicas, como oferta e demanda, e de sustentar o crescimento da atividade econômica com altos níveis de empregabilidade.

Por outro lado, para solucionar a crise foi necessária a presença do Estado, que era considerado justamente o ator menos indicado pela teoria clássica e neoclássica. Programas como o New Deal norte americano na década de 1930 podem ser considerados bons exemplos dessa prática. Nos anos que se seguiram, outras formas de ação do Estado frente à crise surgiram em países europeus nos quais regimes totalitários ou socialistas chegaram ao poder.

1.3 Desenvolvimento Enquanto Crescimento Econômico: as várias concepções

Ao fim da Segunda Guerra, o ambiente econômico era o menos propício para uma possível revitalização dos preceitos clássicos e neoclássicos. Neste cenário o esforço de guerra havia potencializado a presença do Estado em todas as partes da esfera econômica. O Estado era responsável por mais da metade da produção nos países de economia mista e chegava a até 90% nos países comunistas (Yusulf, 2009).

Com o Plano Marshall, iniciativa norte americana de reconstrução da Europa ocidental através de massivos investimentos dos EUA, os Estados europeus se tornaram verdadeiros protagonistas da atividade econômica em seus países, na medida em que a assistência provida pelo Plano Marshall era direcionada para os governos, que, por sua vez, o alocavam de acordo com suas próprias estratégias.

Seria nesse contexto histórico que a teoria do desenvolvimento retomaria importância. A necessidade da reconstrução dos países europeus e o fenômeno da descolonização, que rapidamente incluiu no sistema internacional um grande número de países com economias atrasadas e de frágil infraestrutura física e institucional, postaram desafios importantes e pertinentes para a questão do desenvolvimento.

Os países do sul, em particular os recém-independentes, mostravam uma fragilidade institucional muito grande, o que praticamente inviabilizava esforços mais consistentes de políticas de desenvolvimento. Ademais, era possível identificar elites emergentes e novos governos nestes países que buscavam consolidar e legitimar sua posição através da tentativa de melhorar a qualidade de vida de seus cidadãos e, sobretudo, fortalecer a economia (Yusuf, 2009). Assim, as antigas potências coloniais, bem como os EUA e a União Soviética, despontavam como possíveis parceiros e/ou modelos a serem adotados.

No período do pós-guerra, o processo de desenvolvimento estaria baseado em três preceitos: I. o crescimento econômico; II. o fomento à industrialização; e III. a ênfase na produção de bens de capital, pois havia uma primazia da indústria pesada. Apenas mais tarde questões sociais iriam ganhar real importância e o crescimento seria considerado uma das dimensões do desenvolvimento, e não mais o único. Nesse momento a ideia de desenvolvimento estava relacionada basicamente com a noção de crescimento econômico. A *rationale* vigente indicava que o caminho para o crescimento econômico era através da industrialização, e a forma mais rápida para torná-la possível era contando com o Estado e suas agências e empresas públicas que implementariam a estratégia de desenvolvimento. Tal estratégia também requeria uma ação do Estado em termos de controle das importações e fomento das exportações, medidas que contribuiriam para a proteção da indústria nacional, que se encontrava em formação e para melhorar a balança comercial (Peet e Hartwick, 2009).

Essa perspectiva pode ser observada também pelo ângulo da prática da assistência internacional para o desenvolvimento. Boa parte dos projetos implementados nas primeiras décadas pós-Segunda Guerra, era focada em assistência ao desenvolvimento da infraestrutura industrial pesada como parte dos projetos de industrialização e modernização das economias dos países em desenvolvimento, em particular dos recém-independentes¹¹, que apresentavam situação mais delicada. Esse foco foi constante desde a década de 1950 até início da década de 1970.

Até o fim da Segunda Grande Guerra o campo de estudos do desenvolvimento era consideravelmente incipiente. Ele seria apenas ‘redescoberto’ nos anos seguintes à guerra (Ranis, 2004), muito em função das razões já apresentadas. Dada a sua juventude, a disciplina do desenvolvimento ainda carecia de maior base empírica, uma vez que pouco se havia feito em

¹¹ Países africanos e do sudeste asiático.

termos de observação dos processos de desenvolvimento dos países, em especial os dos países em desenvolvimento, que passaram a ser uma ‘preocupação’ do sistema internacional na segunda metade do século XX (Yusuf, 2009).

Até a década de 1930, a parte da teoria econômica que tratava de crescimento econômico foi orientada pelo pensamento de Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus e, em alguns casos, de Karl Marx (Brookfield, 1975). A partir da década de 1930 até meados da década de 1970, a teoria do desenvolvimento teve forte influência da teoria keynesiana. O contexto histórico, que ia desde a ‘perda de fé’ no liberalismo das teorias clássicas e neoclássicas em função da Grande Depressão, passando pela administração da Segunda Guerra, até o desafio de lidar com as economias do pós-guerra, sobretudo no que tange à reconstrução e aos problemas de emprego com o fim da guerra, tornava propícia a receita do economista inglês John Maynard Keynes para sair de grandes crises.

Desde meados da década de 1920, Keynes vinha criticando os postulados da Teoria Neoclássica. Como exemplo, a ideia de que o desemprego era um fenômeno voluntário. A questão do emprego, de fato, era uma das principais questões que ganharam a atenção de Keynes. De acordo com o seu livro *The General Theory of Employment, Interest and Money* de 1936, o nível de emprego de uma dada sociedade é determinado pela demanda agregada de bens e serviços. O nível da demanda por esses produtos era definida basicamente pelos consumidores e pelos empresários, que investiam em sua produção – considerando um cenário no qual o Estado fosse plenamente neutro e não interviesse na economia (Brookfield, 1975).

Keynes sugere que o nível de consumo de bens e serviços está diretamente ligado ao nível de renda da população: na medida em que esta aumenta, o consumo também tende a aumentar. No que tange aos empresários, essa lógica é um pouco mais complexa, dado que existem mais elementos que influenciam na decisão de investir. O investimento é uma ação de risco, que ocorre em um cenário onde há expectativas. De acordo com um cenário projetado pelo empreendedor, seus investimentos provocam aumento de lucros. Esse cenário é determinado por um conjunto de elementos, entre eles a taxa de juros. É nesse contexto que Keynes começa a advogar por um papel maior do Estado na Economia, pois, na medida em que ele intervém na taxa de juros entre outras políticas monetárias, poderá alterar o equilíbrio da economia, tornando-a mais suscetível a aumentar investimentos e a demanda por bens e produtos e finalmente a taxa de emprego (Peet e

Hartwick, 2009). As políticas monetárias, como a alteração da taxa de juros, eram apenas uma das medidas em que o Estado poderia atuar. Outra possibilidade seria através de políticas fiscais, como o aumento de gastos públicos. Os aumentos dos gastos de forma a gerar déficit, gastando além da receita dos impostos, também aumentaria a demanda de bens e serviços na economia e, por conseguinte, agiria com um impulso na economia, fazendo-a crescer.

Dessa forma, para Keynes, os pressupostos que davam apenas ao mercado o poder decisório em relação à condução da economia e dos elementos que a compunham, como preço e taxa de empregos, eram equivocados (Peet e Hartwick, 2009). Para ele o Estado era necessário, através de suas ferramentas fiscais e monetárias, para reequilibrar a economia e garantir o seu crescimento e o pleno emprego.

Durante o período do pós-guerra, a teoria do desenvolvimento foi fortemente influenciada pelos pressupostos keynesianos. Tais pressupostos determinavam que a orientação para garantir o desenvolvimento fosse econômica, mais especificamente através da promoção do crescimento econômico. Nesse contexto, surgiu um conjunto de concepções que tentavam solucionar o problema do crescimento econômico diretamente. É importante notar que a principal preocupação deste primeiro grupo de concepções e ideias, no âmbito da teoria econômica do crescimento, era com o rompimento do “ciclo vicioso” da pobreza nos países em desenvolvimento (Ros, 2005; Brookfield, 1975). Pode se considerar que a primeira dessas concepções foi o Modelo de Harrod-Domar. Harrod (1939) foi o primeiro a estabelecer um modelo de crescimento baseado na importância da poupança para os países em desenvolvimento. Mais tarde, na mesma linha, Domar (1946) criou um modelo bastante semelhante. Apesar da criação dos dois modelos não estar relacionada, dada à semelhança de suas propostas, elas foram comumente referidas como Modelo Harrod-Domar (Brookfield, 1975). Este modelo foi fundamental para a determinação do ‘protagonismo’ do capital para o crescimento econômico. Segundo o Modelo de Harrod-Domar, para se atingir uma situação de crescimento econômico era necessária a acumulação de capital através de poupança (*savings*). Este capital acumulado era essencial para que os empresários fizessem investimentos, seja em capital fixo (infraestrutura e maquinário) ou em capital humano. Esse modelo admitia a intervenção do Estado na economia, a fim de encorajar o acúmulo de capital e de fomentar a geração de tecnologia para que os empreendedores pudessem investir mais e as empresas pudessem produzir de forma mais eficiente – ou seja, produzir mais com menos capital.

Outra contribuição inicial deste período foi a de Rosenstein-Rodan (1943). Rosenstein-Rodan defendeu a necessidade de uma expansão equilibrada da economia de países em desenvolvimento a partir de um “*big push*”. Para industrializar-se um país precisaria de investimentos para expandir um conjunto de setores da economia. A consequência dessa expansão seria a geração de mais renda, que por sua vez, ofereceria condições para a criação de mercados (Dutt, 2005). A ideia do “*big push*” então seria a de estimular grandes projetos que visassem o fortalecimento do processo de industrialização dos países em desenvolvimento. A opção por grandes projetos deveria impactar positivamente na produtividade e no aumento dos retornos (Mehmet, 1999).

Entre os que estudavam a ‘persistência’ da pobreza nos países do sul, destaca-se Ragnar Nurkse. Nurkse (1952) estava preocupado, sobretudo, com a dificuldade de formação de capitais nos países menos desenvolvidos. Essa dificuldade estava associada, segundo o autor, a um “*vicious circle*” no qual a baixa renda das atividades econômicas de um dado país pobre impedia a formação de poupança, que por sua vez não gerava acúmulo de capital. A falta de capital fechava o ciclo ao impedir que o país pudesse fazer investimentos que aumentassem sua produtividade e sua renda. Nesse sentido, Nurkse (1953) considerava se um influxo de capital externo, no formato de investimento direto externo, poderia ajudar a quebrar esse ciclo (Ros, 2005). Entretanto, o autor reconhecia a dificuldade de se conseguir tal investimento em função dos baixos incentivos oferecidos pelos países menos desenvolvidos, o que diminuía a expectativa de retorno do capital. Uma alternativa ao capital privado poderia ser a assistência dos países do norte. Essa alternativa, no entanto, tinha algumas limitações para Nurkse, pois ele considerava que o Estado deveria ser o protagonista do processo e o caminho mais apropriado deveria ser o do controle das movimentações comerciais pelo Estado com objetivos de criação de poupança através de taxação. Dessa maneira, o Estado poderia fazer pesados investimentos distribuindo adequadamente o capital nos setores necessários e produzindo um efeito de “*balanced growth*” (Brookfield, 1975).

Myrdal (1957), considerado um dos principais críticos da teoria ortodoxa do comércio (Ros, 2005), identificava que o mundo era dividido em duas partes. Uma rica, que compreenderia os países europeus, os EUA e as ex-colônias britânicas¹². A segunda era a pobre, que incluiria a

¹² Especialmente Canadá e Austrália.

América Latina, a Ásia e a África. O autor notava que o conjunto dos países ricos, vinha experimentando um importante processo de desenvolvimento nas últimas décadas, enquanto os países do conjunto pobre cresciam modestamente ou permaneciam estagnados. Com base nessa dualidade, Myrdal (1957) argumentava que as teorias ortodoxas do crescimento econômico não eram adequadas para compreender os processos de desenvolvimento dos países do sul, pois tais teorias assumiam um equilíbrio estável entre os países e não consideravam os impactos dos fatores não econômicos¹³ no desenvolvimento. Essa linha de argumentação de Myrdal originou a sua concepção de “*patterns of increasing global inequalities*”. Tais padrões seriam fortalecidos pelas assimetrias entre os ‘parceiros’ comerciais do norte e do sul, fazendo com que os países do norte tivessem vantagens nos termos de comércio dada a vulnerabilidade dos países do sul em função dos impactos dos fatores não econômicos (Ros, 2005).

Na mesma linha, Hirschman (1958) também se posicionava de forma crítica à ideia de “*balanced growth*”. Para, Hirschman, as concepções relacionadas à ideia de “*big push*”, que supunham que fortes investimentos dariam um forte impulso na economia dos países pobres em direção à industrialização, falhavam em reconhecer que esse esforço de “*big push*” requeria uma capacidade empreendedora e administrativa que era escassa nos países pobres (Ros, 2005). Hirschman sugere a ideia de “*unbalanced growth*”, que pressupunha apenas o crescimento de alguns setores específicos da economia. Esse crescimento desbalanceado geraria situações de excedentes e escassez na economia que incentivariam o setor privado (motivado por lucros) e o Estado (pressionado por demandas sociais) a responderem a tal desequilíbrio (Mehmet, 1999).

Outra abordagem que impactou fortemente na teoria do desenvolvimento foi o conceito de “*surplus labour assumption*” nos países em desenvolvimento de Lewis (1954). Lewis partia da premissa que os países em desenvolvimento tinham duas economias: a primeira era caracterizada pela subsistência e que ‘escondia’ o desemprego. A segunda era uma economia que tinha um modo de produção pré-capitalista (Ros, 2005). A presença de duas economias dentro dos países pobres resultava em um grande contingente de mão de obra para um setor produtivo relativamente pequeno. A partir dessas duas premissas o autor construiu sua argumentação. Primeiramente, Lewis duvidava da capacidade da economia de subsistência de gerar poupança. Por outro lado, a economia capitalista não apenas tinha uma inerente capacidade de gerar

¹³ Entre fatores não econômicos o autor inclui elementos demográficos, questões de saúde e disponibilidade de infraestrutura (Ros, 2005).

poupança, como também essa capacidade ainda era reforçada pela possibilidade de contratar mão de obra a valores reduzidos, dada a sua abundância nos países pobres. A pesquisa de Lewis (1954) ajudaria a consolidar a importância da disposição de mão de obra e da capacidade de gerar poupança nos países pobres como dois pilares dessa primeira geração da teoria do crescimento.

Outra interessante ideia que surgiria nesse período seria a da primazia da tecnologia de Solow (1956). Solow se posicionava como crítico das ideias keynesianas e do Modelo de Harrod-Domar. Ele afirmava que era sim possível haver crescimento econômico, e estável, a partir das premissas neoclássicas. Sua maior contribuição, no entanto, foi à crítica feita ao modelo de Harrod-Domar, de que os pilares do crescimento econômico eram capital e mão de obra. Solow (1956) demonstraria que uma grande parte do crescimento dos países não viria desses dois pilares, mas sim da inovação tecnológica. Assim, o economista argumentaria que o progresso tecnológico deveria ser o motor do crescimento econômico. A proposta de Solow foi extremamente influente durante as décadas de 1950 e 1960, pois encaixava-se muito bem no paradigma da modernização que norteava a *rationale* da época.

Entre as diversas abordagens dentro do paradigma da modernização econômica, a ideia de estágios de crescimento econômico de Rostow (1960) tem especial destaque. Sua categorização causou grande impacto nas concepções de desenvolvimento posteriores (Brookfield, 1975). Em seu trabalho ‘The Stages of Economic Growth: a non-communist manifesto’ (1960) Rostow destaca cinco estágios de crescimento, pelos quais todas as sociedades necessariamente passariam, estes seriam: I. *traditional society*; II. *preconditions to take-off*; III. *the take-off*; IV. *the drive to maturity*; e V. *age of high mass-consumption* (Brookfield, 1975).

A premissa dessa teoria era de que os países que estavam em um estágio ‘atrasado’ do crescimento, deveriam seguir os passos dos países desenvolvidos para atingirem o desenvolvimento. Para que isso fosse possível os países em desenvolvimento deveriam reproduzir um conjunto de condições para conseguirem iniciar um processo no qual o crescimento seria “mais ou menos automático” (Brookfield, 1999, pag 36). Para Rostow, a principal força que poderia impulsionar um Estado através dos estágios de crescimento seria o desenvolvimento tecnológico dentro de um contexto social, cultural e político, que fosse adequado para a modernização. (Mehmet, 1999).

Do ponto de vista do sistema internacional de assistência para o desenvolvimento, essas ideias eram fundamentais para a orientação das políticas de assistência praticadas pelos países desenvolvidos. Elas fortaleciam o Paradigma da Modernização, pelo qual as sociedades deveriam ambicionar ascender em termos econômicos. Para tal, a assistência para o desenvolvimento era necessária para ajudar a superar as lacunas de conhecimento, infraestrutura e outros gargalos inerentes aos países em desenvolvimento (Stokke, 2009). O Paradigma ainda instigava a necessidade de industrialização desses países, pois apenas através dela poderia haver um real crescimento econômico.

Entretanto, enquanto o Keynesianismo e as teorias e ideias que gravitavam à sua volta constituíram a referência básica para a teoria do desenvolvimento para os países do norte, para os países do sul global havia algumas dúvidas em relação à aplicabilidade desses modelos à realidade dos países em desenvolvimento (Jolly, 2005; Ranis, 2004). A crítica voltava-se para o caráter ‘abstrato’ e universalista das proposições do *mainstream*. As ideias de competição perfeita e pleno emprego estavam muito longe do contexto vivido pelos países do sul.

Nesse cenário, países do sul começavam a produzir algumas ideias novas. Apesar das críticas às concepções de desenvolvimento do *mainstream*, os países do Sul compartilhavam algumas das premissas vigentes, pelo menos até a década de 1970, como o paradigma da modernização. Defendiam também a ideia de desenvolvimento como crescimento econômico.

Dentre as novidades vindas do sul, destacam-se o Estruturalismo, originado na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)¹⁴ e a Teoria da Dependência. As duas abordagens surgem no âmbito do debate latino americano como tentativa de entender as características da região que impactavam negativamente no desenvolvimento dos seus países. Ambas as abordagens, partem de um conjunto de premissas similares, como a divisão “centro-periferia”, mas alguns importantes elementos as distinguem. Para o Estruturalismo, o desenvolvimento capitalista era possível nos países da “periferia” e o caminho para atingi-lo seria pela industrialização e por amplas reformas sociais. Os teóricos dependencistas eram mais pessimistas e críticos a essa posição. Para a teoria da dependência, o capitalismo enquanto modelo necessariamente dependia do “subdesenvolvimento” dos países pobres para o

¹⁴ Comissão regional das Nações Unidas criada em 1948 com o objetivo de fomentar cooperação econômica entre os países da região da América Latina e Caribe.

desenvolvimento dos países ricos – a única alternativa de desenvolvimento para os países da “periferia” seria modelo socialista (Saad-Filho 2005).

O Estruturalismo foi bastante influenciado pela teoria keynesiana, sobretudo no que tange ao papel do Estado como promotor do crescimento – e para o Estruturalismo, um crescimento do setor manufatureiro que ocorreria em detrimento do setor primário. Havia, no entanto algumas diferenças entre o estruturalismo e as ideias de Keynes. Os primeiros não estavam tão preocupados com ajustes econômicos de curto prazo, como Keynes estava, pois eles julgavam que tais ajustes poderiam comprometer o projeto de desenvolvimento a longo prazo (Saad-Filho, 2005).

O Estruturalismo Econômico é desenvolvido em um contexto no qual diversos países latino americanos já praticavam o modelo de substituição de importações. Dessa forma, o Estruturalismo funcionaria como uma justificativa teórica para as essas políticas em curso (Brookfield, 1975). O Estruturalismo destacava duas questões: inflação e comércio internacional. No que tange a inflação, afirmava que a relação entre oferta e demanda agia de forma diferente na América Latina, porque a agricultura latino americana era dominada por latifúndios, que não operavam de acordo com os princípios do mercado como nos países do norte. Apenas com uma mudança estrutural da economia, seria possível atuar sobre questão da inflação. Em relação ao comércio internacional, os estruturalistas da Cepal argumentavam que desde sempre o setor produtivo latino americano havia se orientado para a exportação de produtos primários para os mercados dos países desenvolvidos. Essa prática se aproximava das teorias econômicas clássicas e neoclássicas, como a das ‘vantagens comparativas’ de Ricardo e com a ideia do papel de tecnologia na produção industrial, levando os preços dos produtos manufaturados a se reduzirem. Esse processo levaria à melhora dos termos de troca entre os países do sul, pois aumentaria o seu poder de compra dado que os preços das matérias-primas não seriam reduzidos com nesse processo. Isso permitiria que os países do sul pudessem acumular mais capital para investir no seu próprio processo de industrialização (Peet e Hartwick, 2009).

Os estruturalistas argumentavam que essas teorias nada mais faziam do que impedir o desenvolvimento dos países do sul. A inclusão de tecnologia, na realidade, agregava valor aos produtos manufaturados dos países desenvolvidos e criava novos produtos de maior valor. A situação dos países do sul era de provedores de matéria-prima o que os colocava em uma posição muito frágil no mercado internacional. A Cepal mostrou como a crise de 1929 foi determinante

para exemplificar esse cenário, na medida em que a Grande Depressão reduziu drasticamente a demanda por produtos primários, impactando fortemente nos países do sul. A crise dos preços de produtos primários levou a situações como a do Brasil, que chegou a queimar café como combustível para os trens brasileiros, na tentativa de sustentar os preços do produto no mercado internacional (Ficker, 2005).

Raul Prebisch (1950) criticava a perspectiva ‘monoeconômica’ dos teóricos do desenvolvimento que viam seus pressupostos como um sistema homogêneo, com aplicação a todos os contextos. Prebisch argumentava que havia dois contextos, de um lado o centro do poder econômico composto pelos Estados Unidos e Europa, e, pelo outro, a “periferia” composta pelos países não desenvolvidos. O economista argentino criticou duramente a perspectiva das “vantagens” econômicas dos países do sul, que deveriam se concentrar na produção de produtos primários para o comércio internacional (*desarrollo hacia afuera*). Para ele, na realidade, os termos de troca não apenas continuavam a favorecer os “países do centro”, mas tendiam a aprofundar na medida em que os países do norte se industrializassem ainda mais. Ele advogava por um processo de industrialização e urbanização orientado para a economia interna dos países da “periferia” (*desarrollo hacia adentro*). (Saad-Filho, 2005).

Essa questão para Prebisch não era circunstancial, mas sim estrutural. A condição de produzir produtos primários e alimentos para exportação colocava os países do sul em uma situação na qual eles estavam, na realidade, trabalhando para os países do norte. A solução para tal ‘armadilha’ seria uma mudança estrutural nas economias da “periferia”, que deveriam romper com o “ciclo vicioso” da pobreza causado pela produção de matéria-prima e se industrializar. É nesse contexto que se dá a defesa da estratégia de ‘substituição de importações’. Esta estratégia supunha que os países em desenvolvimento deveriam investir na industrialização de setores que dependiam de importações (nesse momento histórico, os setores privilegiados foram ligados à indústria pesada e de base).

Devido à fragilidade da iniciativa privada nos países do sul e aos enormes custos e riscos que a estratégia de industrialização impunha, o Estado deveria ser protagonista – implementando uma série de políticas que estimulariam a produtividade e a poupança necessárias para o projeto da industrialização (Saad-Filho, 2005). Entre tais políticas, destacam-se o estabelecimento de barreiras comerciais (sobretudo tarifárias), o provimento de crédito subsidiado para setores

estratégicos e o controle da taxa de câmbio. O Estado poderia participar mais ativamente através de empresas estatais em setores considerados fundamentais para o fomento da industrialização. (Peet e Hartwick, 2009).

A Teoria da Dependência surgiu nos anos de 1960 e 1970 como uma crítica radical ao capitalismo na “periferia” como modelo de desenvolvimento, que apenas serviu para consolidar a dependência da “periferia” pelos “países do centro”. A Teoria da Dependência tem um caráter histórico e rejeita o dualismo dentro da “periferia”. O seu “subdesenvolvimento” não é fruto da ‘falta de capitalismo’ nos países pobres (como identificava o Estruturalismo da CEPAL), mas sim da arquitetura de subordinação e dependência do sul em relação ao norte (Saad-Filho, 2005).

A premissa fundamental desta teoria estava na ideia de que o desenvolvimento europeu era baseado em conquista e pilhagem dos recursos dos países não europeus. Segundo Teotonio dos Santos (1970), a dependência ocorreria quando os países dominantes (“centro”) atingissem o crescimento econômico autossustentável enquanto os países dependentes (“periferia”) cresceriam apenas como reflexo das mudanças nos países dominantes.

Ainda que a Teoria da Dependência e o Estruturalismo partissem de algumas premissas semelhantes, a Teoria da Dependência surge, também, como parte de um conjunto de críticas ao Estruturalismo. Entre as principais críticas podemos elencar: I. os estruturalistas julgavam que o avanço industrial na “periferia” seria liderado pela classe burguesa, colocando a população de modo geral apenas como consumidores e mão de obra, não os considerando como agentes independentes do processo, como pensavam os dependencistas; II. os estruturalistas esperavam que esse processo de industrialização (liderado pela burguesia) fosse começar nos setores industriais e o desenvolvimento criado por eles fosse gerar um processo de “*trickle down*”, um efeito cascata que transbordaria para o restante da sociedade. Os dependencistas não identificavam nas elites econômicas da “periferia” um agente distribuidor de renda, nesse sentido essa tarefa caberia apenas ao Estado; III. a aposta na estratégia de substituição de importações em detrimento dos setores primários, acabou afetando a balança de pagamentos dos países do sul, gerando déficits e maior escassez de capital. Nesse sentido a estratégia de substituição de importações como planejada, apenas significava um aprofundamento do capitalismo na “periferia”; e IV. criticou-se a hipótese de Prebisch e Singer (1950) da relação entre produtos primários e produtos manufaturados. Os dependencistas argumentavam que havia uma grande

heterogeneidade entre os próprios produtos primários (assim como entre os manufaturados) e por tal, análises generalistas nesse sentido não capturaria com precisão tal relação (Saad-Filho, 2005).

Por trás da Teoria da Dependência havia algumas linhas de pensamento diferentes. Uma era representada pela escola neomarxista nos Estados Unidos, que centrou seu pensamento no periódico *Monthly Review*, que advogava a ‘tese do monopólio capitalista’ (Baran e Sweezy, 1966). Esta pregava que as grandes empresas sistematicamente aglutinavam as menores empresas criando um quase monopólio, restringindo a competição e tornando-se responsáveis pela apropriação dos excedentes econômicos. Essa dinâmica seria ainda responsável pela estagnação das economias do “terceiro mundo” (Peet e Hartwick, 2009). Portanto, a dependência mais danosa era a que ocorria entre setores dominantes da burguesia e o restante da sociedade e dos trabalhadores.

Uma linha mais radical se desenvolveu na América Latina, de orientação marxista, formada por autores críticos à abordagem da CEPAL liderada por Prebisch, Cardoso e Faletto. Entre seus principais intérpretes, Andre Gunder Frank (1966) se destacaria pela sua crítica ao Paradigma da Modernização. Para ele, as sociedades dos países em desenvolvimento tinham duas dimensões, o que ele chamou de “*dual society*”. Frank acreditava que nessas sociedades havia tanto setores tradicionais quanto modernos. Sendo assim, o “subdesenvolvimento” não viria da falta de capital ou das instituições antiquadas, mas sim do capitalismo, – que por um lado promovia o desenvolvimento, mas pelo outro aprofundava a dependência entre centro e “periferia” (Peet e Hartwick, 2009).

Frank seria criticado por autores da teoria do desenvolvimento como (Emmanuel, Amin e Cardoso). Uma das críticas mais óbvias era em relação à apropriação de excedentes econômicos. Para Frank, os países “centrais” se apropriavam dos excedentes econômicos dos países “periféricos”, impedindo, o seu desenvolvimento. Essa teoria apontava o papel das grandes corporações multinacionais que ‘expropriavam’ recursos da “periferia”, e enviavam para o centro. Mas ela falhava ao explicar o caso das empresas nacionais da “periferia” que exportavam e eram responsáveis por um ‘contra fluxo’ do capital. Para responder tal dilema, Arghiri Emmanuel (1972) e Samir Amin (1976) trabalharam a ideia de trocas desiguais (*Theory of Unequal Exchange*). Para estes autores os termos do comércio internacional tornavam os países pobres ainda mais pobres e os ricos mais ricos. Isto ocorria em função do fato de que, para

Emmanuel, o capital era móvel, mas a mão de obra não. Dessa forma, os países da “periferia” exportavam produtos primários com mão de obra pouco qualificada, enquanto importavam produtos industrializados, com mão de obra qualificada do “centro”. Essa dinâmica fazia com que os produtos primários da “periferia” fossem subvalorizados e os industrializados fossem sobrevalorizados – em função do seu valor relativo à mão de obra. Essa diferença, argumentava Amin (1976), era suficiente para impedir que os países da “periferia” pudessem se desenvolver, graças aos termos de trocas desiguais no comércio internacional. (Peet e Hartwick, 2009).

Outra crítica a Frank viria do sociólogo brasileiro Fernando Henrique Cardoso (1982), que concordava com a ideia de ‘*dual society*’, mas argumentava que, nos países de desenvolvimento médio, havia interesse das corporações multinacionais em garantir algum nível de desenvolvimento na “periferia” para que ela pudesse constituir também um mercado atrativo. Isso se daria por meio da inserção de inovação tecnológica em alguns setores da sociedade. A questão para Cardoso era que a “periferia” permanecia dependente dos avanços tecnológicos dos Estados Unidos. Seu objetivo era olhar para situações mais específicas e mensurar de que forma, nos países em desenvolvimento, funcionava a relação entre desenvolvimento e dependência. (Peet e Hartwick, 2009).

Uma terceira linha pode ser identificada no trabalho de Cardoso e Falleto (1979). Menos preocupados com a relação econômica entre centro e “periferia”, Cardoso e Falleto dedicaram a maior parte de seus esforços em questões como o impacto das tendências no setor externo, na evolução da formação de classes nos países pobres, nas estruturas econômicas, nas coalizões políticas e nas instituições (Coatsworth, 2005). Um dos argumentos centrais de Cardoso e Falleto (1979) era de que dada a fragilidade das classes sociais brasileiras, tanto a classe proletária quanto as elites, cabia ao Estado o papel de promotores do crescimento econômico. No entanto, a formação do capitalismo latino americano não permitia que os países encontrassem um modelo próprio de desenvolvimento. Essa incapacidade viria da articulação entre a burguesia internacional e a nacional que garantiria a dependência.

Durante as décadas de 1950 e 1960 foi possível observar um crescimento razoável em diversos países em desenvolvimento. A ênfase na industrialização (muitas vezes via a substituição de importações) e na infraestrutura havia sido criada para dar base para que os países do sul pudessem avançar no processo de ‘*catching up*’ em relação aos países desenvolvidos. As

teorias de desenvolvimento ‘vindas do sul’ também apresentaram resultados bem consistentes de crescimento econômico (Peet e Hardwich, 2009). Os países não desenvolvidos que ficaram fora desse movimento de crescimento estavam, de maneira geral, presos a regimes autoritários e predatórios, que não apenas falhavam em fazer com que o Estado fomentasse o desenvolvimento, mas também estrangulavam a economia e a iniciativa privada (Yusuf, 2009).

Esse processo de industrialização, implementado pela maior parte dos países do sul, estava orientado pelo *mainstream* das concepções de desenvolvimento, em especial pelo paradigma da teoria “*Trickle Down*”. Dentro desse paradigma a ênfase deveria ser posta no crescimento econômico dos setores que favoreciam a industrialização, mesmo que significasse o sacrifício de objetivos de equidade econômica e social (Mehmet, 1999). A ideia básica da teoria do “*Trickle Down*” era de estimular o crescimento de setores específicos, favorecer tais setores em países que se encontrassem no estágio de *take-off*¹⁵ seria fundamental para o aceleração do crescimento econômico de um dado país e, por consequência, sua transição para o estágio de desenvolvimento seguinte.

A ideia do “*Trickle Down*” se manifestaria a partir da suposição de que os benefícios gerados pela aceleração econômica seriam gradualmente distribuídos para setores mais pobres da sociedade, especialmente por meio de geração de empregos e aumento de renda. A assunção de que o crescimento econômico provocado pela industrialização beneficiaria ‘automaticamente’ os setores mais pobres, fez com que o tema da redução da pobreza fosse relegado ao fim da agenda do desenvolvimento.

Ao final da década de 1960 e meados da década de 1970 começou a se constatar que a teoria do “*Trickle Down*” não estava produzindo os efeitos esperados. A distância entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento continuava a crescer e a desigualdade social doméstica dos países do sul aumentava. Outros sinais também começavam a se tornar mais aparentes, como: aumento do êxodo rural, aumento exponencial das populações das zonas urbanas conjugado com o avanço de bolsões habitacionais precários (favelas), aumento do desemprego, pobreza e injustiça social (Mehmet, 1999). O trabalho de Clower et al (1966) “*Growth Without Development*” capturou o sentimento naquele momento.

¹⁵ Referência aos Five Development Stages de Rostow (1960).

O debate em torno do aparente insucesso das concepções de desenvolvimento do *mainstream*, em especial da teoria do “*Trickle Down*” foram concentradas, naquele período, nos temas do emprego e renda. Supunha-se que a estratégia de substituição de importações focava em indústrias de capital-intensivo, o que por sua vez não tinha conseguido acompanhar o aumento da força de trabalho nos países em desenvolvimento.

Nesse contexto, o International Labour Organization (ILO) lançou a iniciativa do “*Basic Needs Approach*”. Sua primeira ação foi a implantação de uma missão no Quênia que tinha como objetivo não apenas focar na questão do emprego, mas também em áreas como alimentação, vestuário, abrigo e educação (ILO, 1972). Esta seria a primeira estratégia de desenvolvimento que focava em uma distribuição igualitária nos países em desenvolvimento (Mehmet, 1999).

A iniciativa do “*Basic Needs Approach*” ganhou rápida notoriedade e logo foi apoiada por personalidades como Paul Streeten (1979), que advogava a ideia de “*people first*” na agenda do desenvolvimento, sugerindo que o tema do combate à pobreza deveria voltar ao topo da agenda do desenvolvimento, tornando-se o principal indicador de desenvolvimento econômico.

O “*Basic Needs Approach*” acaba por também influenciar importantes instituições internacionais como o Banco Mundial. A assistência para o combate à pobreza ganha relevância também para o sistema de assistência internacional com o presidente do Banco Mundial Robert McNamara em 1973. Para McNamara, “*growth is not equitably reaching poor. And the poor are not significantly contributing to growth*” (Mcnamara, 1973 apud Yusuf, 2009, pg 53). Nesse contexto, houve uma ampla reestruturação no Banco Mundial, redirecionando os objetivos de apoio ao desenvolvimento do Banco. A partir daí a ação do Banco Mundial se voltaria para a erradicação da pobreza absoluta. Acabar com a pobreza dava ao banco uma missão de imperativo moral às suas iniciativas. (Mehmet, 1999).

Havia, no entanto, um desafio para a nova abordagem do Banco Mundial. Os programas de assistência para o desenvolvimento do Banco não possuíam, ferramentas consolidadas e não contavam com estudos de caso para servirem de modelo para a construção de programas de fomento do crescimento econômico que privilegiassem o desenvolvimento dos setores mais pobres da sociedade. Nesse contexto, o Banco tentou assumir a liderança desse processo e elaborar o conhecimento nessa área. Uma das iniciativas que se destacam nesse sentido é a elaboração do World Development Report (desde 1978), uma publicação anual que teria como

objetivo sintetizar as melhores práticas de desenvolvimento e de fomentar pesquisa para responder aos dos principais desafios vividos (Yusuf, 2009).

Contudo, a importância da questão da pobreza para o desenvolvimento, capitaneada pelo Banco Mundial, teria vida curta. McNamara deixa a presidência do Banco em 1981 e, com sua saída também termina o ciclo de apoio ao combate à pobreza. A partir da década de 1980, o Banco Mundial se alinharia com o FMI e passaria a adotar a *rationale* do ajuste fiscal.

As abordagens alternativas ao *mainstream* das concepções de desenvolvimento foram cruciais para a construção da narrativa que definiu as principais demandas dos países do sul e que alimentou boa parte de suas ações coletivas internacionais. Iniciativas como o *Movimento dos Não Alinhados*¹⁶ e da *Nova Ordem Econômica Internacional*¹⁷, tinham em suas bases premissas de ideais concebidos pelos próprios países do sul. Nesse sentido, eles seriam também cruciais para a crítica direcionada à prática da assistência tradicional. Seriam também importantes para as iniciativas como a *Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países de Desenvolvimento em Buenos Aires* (1978), que consolidou e sistematizou uma prática que se constituiu numa das principais ferramentas dos países do sul global em sua busca independente pelo desenvolvimento¹⁸.

1.4 O “Silêncio” na Teoria do Desenvolvimento: o ajuste estrutural e a assistência sob condicionalidades

A década de 1970 foi palco de uma série de eventos que ajudaram na mudança da *rationale* dominante da teoria do desenvolvimento. As crises do petróleo impactaram dramaticamente na economia dos países não produtores, sejam desenvolvidos ou em desenvolvimento. A Segunda Crise do Petróleo de 1979, funcionou como um freio para o crescimento dos países em

¹⁶ Movimento organizado por um amplo grupo de países em desenvolvimento no âmbito da Conferência de Belgrado em 1961. O objetivo era de criar um caminho independente no sistema internacional que permitisse aos membros não se envolver no confronto entre as grandes potências.

¹⁷ Conjunto de propostas elaboradas e expressas pela Assembleia Geral em 1974 pelos países em desenvolvimento. O objetivo era diminuir a disparidade de poder nas relações econômicas entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

¹⁸ O tema da Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países de Desenvolvimento em Buenos Aires (1978) deverá ser abordado com mais cuidado no capítulo três.

desenvolvimento. A crise se desdobrou pela década de 1980 na América Latina, prejudicando a trajetória de desenvolvimento dos países da região.

A “contrarrevolução” na teoria do desenvolvimento nos anos de 1970 e 1980 foi liderada pelo pensamento neoliberal (Toye, 1987 apud Peet e Hartwick, 2009). No início dos anos 1970, surgiu nos EUA uma reação de teóricos de linha neoliberal, os quais atacavam as premissas keynesianas, a intervenção do Estado na economia e inclusive os pressupostos estruturalistas da Cepal. Um dos protagonistas do início desse movimento foi o economista Harry Johnson, da Universidade de Chicago. Para Johnson (1971), o keynesianismo havia sido o principal responsável pelos principais problemas vividos pelas economias do norte na década de 1970, como estagflação e desemprego. Para o economista americano nos países em desenvolvimento, as políticas de modernização através da industrialização com ação direta dos Estados haviam errado, por que o Estado havia feito investimentos improdutivos e ineficientes. A intervenção estatal tinha não apenas falhado em lidar com questões sociais básicas, mas ainda fomentado amplamente a corrupção.

Johnson afirmava que os problemas de desenvolvimento não eram fruto do legado colonial ou das desigualdades entre os países do norte e sul, mas sim das políticas desenvolvimentistas inspiradas pela teoria keynesiana. Na esteira do criticismo de Johnson, outras vozes se somaram à sua, atacando os efeitos perversos da intervenção estatal na economia, que haviam desvirtuado princípios econômicos como a eficiência do livre mercado na determinação de preços e na alocação dos recursos.

Na década de 1970, os EUA e a Europa ocidental viviam um momento delicado. A estagflação era caracterizada por baixos índices de crescimento e alto desemprego e essa situação difícil era alvo de críticas dos neoliberais. Entretanto, como Peet e Hartwick (2009) indicam, havia outras razões para explicar a crise da economia internacional. Por um lado as duas crises do petróleo nos anos de 1970, causaram impacto nas contas públicas e tiveram um efeito cascata na economia, em função da importância do petróleo na base de diversas cadeias produtivas. Dessa forma, essa crise traz com ela a inflação, apesar da baixa atividade econômica. Por outro lado, os altos índices de desemprego podem ser explicados pelo efeito “*baby boom*”, a chegada ao mercado de trabalhadores da geração de nascidos depois da Segunda Guerra Mundial. Esta população entrava no mercado de trabalho ao mesmo tempo, causando pressão nos mercados de

trabalho, em um contexto difícil, de crise econômica. De fato, a questão do crescimento populacional já havia sido detectada ao longo da década de 1960, como um importante elemento de ‘contenção’ do desenvolvimento nos países do sul, uma vez que as políticas de desenvolvimento social dos governos não conseguiam acompanhar o acentuado crescimento populacional. (Peet e Hartwick, 2009).

Mas, apesar das críticas que vinham recebendo, as ideias keynesianas acabaram por ajudar os Estados Unidos a lidar com a sua delicada recessão nos anos de 1970. No início da década seguinte, com a chegada de Regan à Presidência dos Estados Unidos, O Estado norte americano lançou-se num grande esforço de militarização. Os projetos iam desde o apoio às forças regulares, como envolviam iniciativas ambiciosas e polêmicas como o programa “*Star Wars*”. O esforço militar de Regan significou que o Estado americano ‘adotou’ a premissa keynesiana de intervenção do Estado na economia como protagonista, incrementando a demanda. Esse episódio acabou conhecido com “keynesianismo militar” (Turgeon, 1996 apud Peet e Hartwick).

As ideias e políticas neoliberais ganharam força no final da década de 1970, impactando na teoria do desenvolvimento e na economia política durante a década de 1980. A chegada ao poder de Ronald Regan e Margaret Thatcher nos EUA e no Reino Unido, respectivamente, deram um forte impulso no ideário neoliberal, não apenas nesses dois países, mas na *rationale* da assistência para o desenvolvimento como um todo. É importante notar que na década de 1980, os EUA e o Reino Unido eram os dois maiores doadores de assistência para o desenvolvimento e tinham enorme influência no CAD da OCDE.

A força conquistada pela corrente neoliberal era inversamente proporcional à grave situação econômica dos países em desenvolvimento, especialmente da América Latina. O impacto do preço do petróleo no balanço de pagamento desses países somado à dificuldade de exportar seus produtos, dado que os mercados do norte estavam praticamente fechados, não apenas fortaleceram a crise, como também restringiram as possibilidades de sair dela. As soluções keynesianas não pareciam dar conta do conjunto de problemas que as economias desenvolvidas e em desenvolvimento enfrentavam. Dada a aparente ineficiência das políticas de substituição de importações e de outras estratégias lideradas pelos Estados, diversos economistas começaram a buscar soluções nas teorias que privilegiavam o mercado de forma a dar impulso à produtividade e permitir o crescimento. (Peet e Hartwick, 2009).

Nesse contexto, o World Development Report de 1981 do Banco Mundial recomendou aos países em desenvolvimento algumas políticas paliativas. Dentre essas propostas pode-se destacar: I. buscar mais recursos de fontes de assistência para o desenvolvimento; II. criar mais condições para atrair investimento estrangeiro direto (IED); e III. buscar empréstimos de fontes privadas. Ocorre que, neste momento, os doadores tradicionais estavam reduzindo seus programas de assistência, devido à sua situação econômica também complicada. A estagflação vivida pelos países desenvolvidos também limitava a oferta de IED. A opção mais factível eram os empréstimos de bancos privados que, durante a década de 1970, estavam razoavelmente baratos em função da inundação de petrodólares no mercado (World Development Report, 1981).

As estatísticas sugeridas pelo World Development Report de 1981, de fato, foram adotadas por vários países. Diversos países contraíam uma dívida externa considerável junto a bancos dos EUA e europeus. Com o segundo choque do petróleo e a alta de juros de sistema financeiro internacional, esta dívida ficou virtualmente impagável, e os seus serviços atormentariam severamente os países em desenvolvimento no seu futuro próximo (Yusuf, 2009).

Para lidar com a crise econômica dos países em desenvolvimento foi elaborada uma política de reestruturação econômica baseada em um sistema de recomendações inspiradas nos ideais neoliberais que começavam a se tornar dominantes na economia internacional. A política conduzida pelo FMI, e que também passou a orientar o Banco Mundial, bem como os países doadores tradicionais, ficaram conhecidas como ‘ajuste estrutural’, pois planejavam justamente ajustar a economia e as instituições dos países em desenvolvimento. Mais tarde, John Williamson (1989) cunhou o termo “Consenso de Washington” para se referir a esse conjunto de medidas implementadas nos países em desenvolvimento, em particular na América Latina.

Esse conjunto de medidas, que faziam parte do receituário do ajuste estrutural, operava como uma série de condicionalidades que serviam para que os países em desenvolvimento pudessem ter acesso a empréstimos do FMI para reestruturar suas dívidas ou até para tornar-se elegíveis para receber assistência do Banco Mundial e dos doadores membros do CAD. O receituário era constituído basicamente de dez medidas que os países do sul deveriam implementar, que seriam: disciplina fiscal, redução de gastos públicos; reforma de impostos, câmbio flutuante; liberalização das taxas de juros; liberalização comercial; encorajamento do

IED; privatizações; desregulamentação da economia; e garantia dos direitos de propriedade intelectual.

Algumas dessas práticas tornaram-se altamente controversas, pois julgava-se, nos países em desenvolvimento que elas podiam causar mais dano do que solucionar os problemas econômicos dos países. O fato de que tais políticas foram impostas como condicionalidades em caráter de *'one-size-fits-all approach'* fez com que a política do ajuste estrutural tivesse um impacto negativo no desenvolvimento de diversos países. Dentre essas medidas mais polêmicas podemos destacar: liberalização das taxa de juros, câmbio flutuante, liberalização comercial e privatização (Yusuf, 2009).

Diversas políticas de orientação neoliberal começaram a ser implementadas na América Latina nos anos 1990. Na década de 1980, o foco era a inflação, orientação que logo começa a ser expandida para países da África e Ásia. Já no início da década de 1990, elas também influenciariam as políticas ocidentais usadas para reorganizar os países do leste europeu após o fim da União Soviética (Peet e Hartwick, 2009).

O objetivo fundamental das políticas de ajuste estrutural era a estabilidade macroeconômica dos países afetados por alta inflação. O esforço do ajuste, contudo começou a prejudicar o desenvolvimento desses países. Ao olhar para trás, as estatísticas dos anos de 1980 apontam para uma *'década perdida para o desenvolvimento'*, sobretudo na América Latina e na África Subsaariana (Yusuf, 2009; Jolly, 2005). Nesse contexto, a ONU se tornou um fórum onde vozes dissidentes começaram a questionar as orientações pró-ajuste. A iniciativa da UNICEF, por exemplo, em advogar a necessidade de um *"adjustment with a human face"*, foi uma clara referência às políticas do Consenso de Washington, que não perdessem de vista os objetivos do desenvolvimento humano.

Nesse sentido, o período que compreendeu a implementação das políticas de ajuste estrutural resultaram em "silêncio" para o desenvolvimento, tanto do ponto de vista de avanços teóricos, quanto de iniciativas de promoção de desenvolvimento. Easterly (2001) mostra que entre os anos 1980 e 1998 houve um aumento médio de 0.0% na renda per capita dos países em desenvolvimento, em oposição a 2,5% entre os anos de 1960-1979. Esses números nos ajudam a refletir sobre o real propósito das políticas de ajuste, pois o não crescimento deste período não pode estar apenas associado a uma possível "falha" do modelo neoliberal. Supõe-se que a

estratégia das políticas de ajuste estrutural realmente foram ‘silenciosas’ no que tange o tema do desenvolvimento, pois seu objetivo parecia ser estancar o modelo de desenvolvimento adotado até então, reestruturar as instituições dos países em desenvolvimento, para que ai sim, o desenvolvimento pudesse ser retomado em novas bases (mais pró-liberalismo).

Essa lógica também impactaria nas políticas de assistência deste período. Estas estariam sujeitas às condicionalidades do receituário do Consenso de Washington. Assim, qualquer ajuda para o desenvolvimento vinda dos países do norte, bem como das instituições de fomento internacionais, como o Banco Mundial, deveriam ser antecedidas por uma reestruturação dos países receptores, o que significou uma interrupção no desenvolvimento desses países.

1.5 O Retorno da Ideia de Desenvolvimento na Ciência Política: “*Bringing the State Back In*”

A década de 1990 traria algumas mudanças na teoria do desenvolvimento. Por um lado, o imperativo histórico impactou profundamente no sistema internacional de assistência para o desenvolvimento. O fim da Guerra Fria alteraria a dinâmica das políticas de assistência e o fenômeno da globalização mudaria a *rationale* das relações econômicas internacionais. Por outro lado, o Consenso de Washington passou a ser considerado um verdadeiro obstáculo ao desenvolvimento. Mas apesar das pesadas críticas recebidas, as políticas de orientação neoliberais não seriam de todo abandonadas.

As ideias neoliberais se enraizaram profundamente nas mentes dos governantes dos países doadores, nas instituições de Bretton Woods e também de diversos governos da América Latina, que continuaram implementando políticas neoliberais ao longo da década de 1990 (Yusuf, 2009).

Com a crise do Consenso de Washington, tem lugar um debate sobre o novo rumo da teoria do desenvolvimento. Os defensores da escola neoliberal continuavam convictos de que as políticas de ajuste estrutural não eram responsáveis pelas crises vividas pelos países em desenvolvimento. O real problema estaria na incapacidade dos governos de implementar as políticas neoliberais ou na própria corrupção, que impedia bons resultados econômicos. Os

argumentos iam além, ao indicar que alguns países responderam bem ao ajuste estrutural, como Chile, Gana (Ranis, 2004).

Outro exemplo comumente usado pelos defensores do neoliberalismo era o dos “*Four Dragons*” ou “*Newly Industrialized Countries*” (NICs). Faziam parte dos NICs a Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong. Estes haviam tido uma performance econômica acima da média durante os anos 1980 e 1990 e chamaram a atenção da comunidade internacional. Havia um grande interesse em entender o processo de desenvolvimento adotado pelos quatro dragões.

Os NICs se destacaram por implementar um modelo de industrialização com mão de obra intensiva e orientada para exportação. Os países haviam implementado um conjunto de políticas sociais distributivas como reforma agrária, com objetivos de expandir a produção de comida para o mercado doméstico. O foco na expansão do mercado de trabalho, em especial no âmbito da industrialização gerou impactos positivos no aumento da renda *per capita* dos quatro países.

A experiência dos NICs contrastava com a da maioria dos países em desenvolvimento, não apenas no que tange à performance econômica, mas também no modelo de política de desenvolvimento adotada. A maior parte dos países do sul tinha seguido o *mainstream* das teorias de desenvolvimento defendidas pelos países desenvolvidos, que sugeria o crescimento em detrimento da distribuição e basicamente apostaram em protecionismo e na estratégia de substituição de importações para fomentar a industrialização (Mehmet, 1999). Os teóricos neoliberais afirmavam que os NICs constituíam um sucesso dos paradigmas por eles defendidos. O modelo baseado em abertura comercial e industrialização orientada para a exportação estaria de acordo com a ideologia pró-mercado. O Relatório do Banco Mundial “*The East Asian Miracle*” de 1993 usava o exemplo dos NICs para afirmar a importância de fundamentos como “*getting the prices right*” e “*getting the institutions right*”.

Como reação à construção dessa narrativa do “efeito exemplo” do modelo dos NICs, um conjunto de cientistas políticos e economistas (Chang, 2003; Amsdem, 1985; Wade, 1990) chamou a atenção para o fato de que o modelo de desenvolvimento dos NICs não havia sido baseado na ideologia neoliberal. Ao contrário, a transição ocorrida nos NICs era fruto de uma estratégia liderada pelos seus respectivos governos e por um modelo de industrialização dependente dos Estados Unidos (Mehmet, 1999).

Nesse sentido, se a estratégia da substituição de importações fora bastante popular na América Latina, nas décadas de 1950-60. Pelo outro lado, os países do leste asiático se engajaram em uma estratégia de proteção das “*infant industries*”. Esse modelo foi, posteriormente, considerado o principal responsável pelo impressionante crescimento do Japão e dos Tigres Asiáticos, a partir da década de 1960 (Chang 2003; Wade, 1990). O modelo de proteção às “*infant industries*” guardava algumas similaridades com o modelo de substituição de importações. Através de planejamento e apoio do Estado, setores estratégicos foram impulsionados e ‘empresas campeãs’ se tornaram bastante competitivas internacionalmente. O modelo asiático tinha um viés exportador mais forte, e, dessa forma, através do apoio estatal, as empresas dos tigres puderam concorrer em pé de igualdade com as suas rivais europeias e americanas.

A reação à narrativa neoliberal que usava os NICs como exemplo teve um segundo ponto alto com a publicação do “World Development Report 1997: The State in a Changing World” do Banco Mundial. Esse relatório contrasta com o publicado em 1993, *The Asian Miracle*, no qual identificou-se que o sucesso dos NICs era baseado nos fundamentos neoclássicos. O novo documento, daria um passo atrás e não apenas constataria o papel do Estado no modelo dos Tigres, como reconheceria o papel do Estado de suas instituições no desenvolvimento. Segundo o Relatório: “*An effective state is vital for the provision of the goods and services— and the rules and institutions—that allow markets to flourish.(...) central government will always play a vital role in sustaining development.*” (World Bank, 1997). É importante reparar que isso não significou um abandono da *rationale* neoliberal presente até então. Esse movimento pode ser mais bem entendido como uma flexibilização das concepções mais ortodoxas, pois o Relatório ainda defendia a importância das forças do mercado e que o Estado deveria assumir a tarefa de viabilizar a liberalização, estimular a competição e lidar com as tensões decorrentes.

Esse debate abriu as portas para importantes discussões como a da comparação entre as falhas do mercado (por parte dos críticos do Consenso de Washington) e as falhas do Estado (por parte dos neoliberais remanescentes). Como lidar com tais falhas era a principal questão em jogo – quem constrangia mais o desenvolvimento do outro. É nesse contexto que a teoria das instituições surge, de certa forma, como um consenso entre os dois grupos.

Pelo lado neoliberal, chegara-se à conclusão de que mesmo frágil, o governo e suas instituições poderiam ter um caráter predatório, através de uma postura ‘*rent seeking*’ ou, por incapacidade, poderiam criar gargalos ao crescimento. Segundo Yusuf (2009, pg 108) “*The dead hand of even a shrunken state could continue stifling the economy*”. Nesse sentido concluiu-se que havia uma grande necessidade de “*getting institutions right*” – focando especialmente nas agências regulatórias e nas instituições que afetavam a capacidade da iniciativa privada em fornecer serviços em todos os setores da economia (do mercado financeiro à área de saúde) (Yusuf, 2009). O Banco Mundial, inclusive, em seu World Development Report de 2002 e 2005 reforça a importância das instituições, em especial as reguladoras, para apoiar a governança e reduzir os custos de transação na economia.

Por outro lado, havia um grupo maior de especialistas de diferentes matizes, como Dani Rodrik e Peter Evans, que buscaram soluções para o papel do Estado e, sobretudo, das instituições. Para Evans (2006), ninguém mais poderia ignorar o papel crucial das instituições do Estado para o desenvolvimento. Já para Rodrik (2006 apud Peet e Hartwick, 2009), para sustentar o crescimento era necessário dois tipos de reforma institucional. A primeira deveria fomentar o dinamismo, pois o livre mercado não é o suficiente. São necessárias políticas para manter o crescimento gerado pelo mercado e para garantir a diversificação para novos setores. A segunda reforma deveria ser no sentido de fortalecer instituições que lidem com ‘*conflict management*’. Isto, pois, para o autor, a principal causa do fim do crescimento é a incapacidade de lidar com choques externos. Um contexto que garanta o estado de direito, as instituições democráticas, os mecanismos participativos e um sistema de seguridade social sólido, permite que os ajustes macroeconômicos para lidar com os choques sejam mais suaves e aceitáveis. Sua proposta denota a importância de se reconhecer a diferença entre gerar crescimento e sustentar crescimento – “*what is required to sustain growth should not be confused with what is required to initiate it*” (Peet e Hartwick, 2009, pg 93).

Ainda, uma importante preocupação dos institucionalistas é a clareza de que não há um modelo único de ‘*institution building*’. A abordagem única (*one-size-fits-all approach*) experimentada pela teoria neoliberal ao aplicar o pacote do ajuste estrutural trouxe uma importante experiência. Dessa forma, o processo de criação e fortalecimento das instituições devem ser continuamente reflexivas (Evans 2006). Na mesma linha, Rodrik (2008) apresenta o conceito de ‘*second-best institutions*’. Para ele, buscar estabelecer as ‘*first-best institutions*’

propagadas pelo Banco Mundial significa ignorar características particulares e contextos específicos dos países em questão (Yusuf, 2009).

Para Ranis (2004), a ênfase na importância das instituições seria uma das principais mudanças na Teoria do Desenvolvimento. O debate em torno delas seria fundamental para abrir as portas para a discussão sobre o papel do Estado no desenvolvimento, melhor dizendo, sobre o papel do Estado desenvolvimentista – tema que será mais bem explorado à frente. O impacto direto da questão das instituições na Teoria do Desenvolvimento se deu pelo ‘*institutional turn*’.

O ‘*institutional turn*’ enfatizava a relevância das expectativas normativas que possibilitavam um ambiente estável e previsível da ação econômica. Esse tipo de ‘segurança’ econômica seria fundamental para fomentar o investimento e a participação da iniciativa privada. Para Evans (2006), a promoção, por parte das instituições de investimento e inovação, suplantariam tanto iniciativas de provimento de recursos como acumulação de capital no que tange o crescimento. Os institucionalistas também enfatizam a importância do processo decisório democrático na construção de instituições eficientes para fomentar crescimento.

Nesse sentido, Rodrik argumenta que a democracia deveria ser interpretada como uma ‘meta-instituição’, promovendo melhores instituições, pois ‘meta-instituições’ que originassem iniciativas políticas participatórias teriam a capacidade de agregar conhecimento que poderia resultar na construção de instituições melhores, ou seja, o processo participatório inerente às instituições democráticas estaria mais bem posicionado para fomentar novas e melhores instituições (Evans, 2006 Evans 2005).

1.6 A Virada do Século e as Novas Concepções Sobre o Desenvolvimento

Paralelo ao debate sobre o papel do Estado e do Mercado no desenvolvimento, o pano de fundo do fim da Guerra Fria acabou por alterar alguns dos pressupostos basilares da assistência internacional para o desenvolvimento. A ausência do conflito bipolar virtualmente eliminava o nexos segurança-estratégica para os países ocidentais, e, por outro lado, encerrou o programa de assistência soviética que, de certa forma, competia com a ocidental.

A quase eliminação dos temas donexo segurança-estratégica da agenda do desenvolvimento abriu espaço para um novo conjunto de temas. O imperativo econômico ainda tinha força dentro da teoria do desenvolvimento, como é possível notar pela ideia da ‘Nova Teoria do Crescimento’ desenvolvida por Lucas (1988) e Romer (1989). Essa nova teoria era uma crítica direta às ideias de Solow (1956), que afirmava que o progresso tecnológico seria o principal motor do crescimento. A Nova Teoria do Crescimento advogava uma economia mais voltada para o conhecimento, as ideias eram uma das principais chaves para o progresso econômico. Romer (1989) argumentava que nenhuma economia conseguiria crescer de maneira sustentada, independente da quantidade disponível de poupança, investimento, intervenção do Estado ou até de incentivos fiscais, caso essas medidas não fossem acompanhadas por novas ideias e descobertas (Peet e Hartwick, 2009).

Entretanto, o viés econômico não tinha mais a mesma preponderância. Novos temas se tornaram constantes nas agendas dos programas de assistência para o desenvolvimento, como a questão do combate às doenças infectocontagiosas e a proteção ambiental. O combate à pobreza também voltou à agenda do desenvolvimento, com status de prioridade.

A volta da questão da pobreza, do desenvolvimento humano e dos direitos humanos seria uma vitória do sistema ONU, pois muitas de suas agências e programas vinham promovendo essas questões insistentemente *vis-à-vis* à agenda neoliberal das instituições de Bretton Woods e do CAD.

Esse cenário muda na década de 1990. Mais precisamente podemos localizar a mudança da postura do Banco Mundial no seu aniversário de 50 anos em 1995. Este aniversário foi marcado por diversos protestos sob o slogan “*50 years is enough*”. A má receptividade do público em função dos protestos fez o banco rever algumas de suas políticas. Essa mudança conceitual no Banco foi implementada por James Wolfensohn, que acabara de assumir a presidência. Já no início do seu mandato, Wolfensohn buscou se aproximar da sociedade civil para convencê-la da importância do banco e, pelo outro lado, a exemplo de McNamara, recolocou o combate à pobreza como prioridade em sua agenda. A nova missão do Banco Mundial seria “*A world free of poverty*” (Yusuf, 2009).

Esse novo foco na pobreza também significou uma importante mudança na abordagem econômica para o desenvolvimento. Até a década de 1990, as soluções para o desenvolvimento

eram basicamente determinadas em termos macroeconômicos, sobretudo no período do predomínio neoliberal. A partir deste momento os especialistas em desenvolvimento (inclusive no Banco Mundial) passaram a enfatizar os fundamentos microeconômicos do desenvolvimento. O foco seria identificar o papel das ‘microdecisões’ no crescimento da economia, tema que até então havia sido pouco abordado (Yusuf, 2009; Ranis, 2004).

Outro fenômeno fundamental para compreender a agenda da teoria do desenvolvimento no pós-Guerra Fria é a globalização. Historicamente, é entendida como um fenômeno no qual os fluxos de pessoas, capital, comércio, ideias, etc. aumentam a níveis sem precedentes. É também um fenômeno que desafia a geografia, ao “encurtar” as distâncias, e gerando conceitos como o da aldeia global. Entretanto, o fenômeno da globalização será fundamental para a difusão de um conjunto de valores ocidentais, como democracia liberal, liberdade econômica, estado de direito e transparência política.

O movimento de propagação desses valores refletia a vitória do ocidente na Guerra Fria e funcionou como um vetor de universalização de tais valores de natureza liberal. Essa crença pode ser exemplificada pela ideia de ‘fim da história’ de Fukuyama (1992). Os novos valores seriam vistos como condição fundamental para o desenvolvimento e ajudavam a determinar um novo consenso de que o progresso das nações invariavelmente convergiria para a adoção desses valores. Dessa forma, a globalização assumiu uma posição de condutora dos benefícios ‘óbvios’ dos valores liberais – que induziriam não apenas desenvolvimento econômico como social.

De fato, esse fenômeno foi o principal veículo pelo qual as ideias neoliberais conseguiram se manter influentes depois da ‘crise’ do Consenso de Washington. Conforme já mencionado, a teoria neoliberal ainda estava enraizada não apenas nas instituições de Bretton Woods, mas nos países membros do CAD e até em diversos governos dos países do sul. No entanto, sua concepção não era tão fundamentalista como havia sido nos anos de 1980. Concessões haviam sido feitas, sobretudo em relação ao papel do Estado e à inclusão do tema da pobreza e de novos temas.

Em relação ao Estado, o conceito de boa governança, fundamental para as políticas das instituições multilaterais e peça central da segunda geração de condicionalidades, é o canal pelo qual o Estado retoma parte do seu poder de ação na economia e na sociedade. Seu papel não era o mesmo daquelas décadas dominadas pelas ideias keynesianas, mas é maior do que aquele

definido nas teorias neoclássicas e neoliberais. Era clara a importância da atuação do Estado, mas ela deveria ocorrer fundamentada em transparência e práticas “*market friendly*”. Essa mudança de paradigma era calcada essencialmente no reconhecimento da relevância das instituições para a promoção do desenvolvimento.

A virada do século trouxe uma série de novidades para a teoria e concepções de desenvolvimento. Diferentemente do marco histórico do fim da Guerra Fria, a presente pesquisa identifica que não houve uma grave ruptura do pensamento sobre o desenvolvimento, mas sim um aprofundamento e/ou uma expansão dos preceitos trabalhados ao final da década de 1990. Tal aprofundamento se dá em diferentes frentes.

Uma dessas frentes é a volta do nexo segurança-estratégia. Efetivamente, este tema não tinha deixado de existir plenamente. As crises humanitárias que ocorreram nos anos de 1990 mantiveram a questão da segurança na agenda do desenvolvimento. Mas, naquele tempo, ela aparentava estar tentando encontrar a abordagem certa. Uma das mais importantes foi aquela relacionada ao conceito de “*state building*”, no âmbito das operações de paz da ONU de Peace Building. Entretanto, em 2001 o tema da segurança internacional, em suas diversas abordagens, ganhou uma nova proporção e objetivo. A ameaça do terrorismo internacional reorganizou boa parte do pensamento sobre o desenvolvimento aplicado à segurança. Isso se deu pela crença de que o fenômeno do terrorismo era uma consequência direta da desigualdade social e da pobreza (Yusuf, 2009).

A agenda da pobreza também foi aprofundada nesse contexto. Por um lado, ela tem relação com a questão da segurança, conforme dito. Pelo outro, foi impulsionada pela emergência de novos atores no sistema da assistência e cooperação internacional (Ranis, 2004). A pobreza será uma das principais prioridades na agenda de desenvolvimento dos países emergentes, como Brasil e China, bem como de um grande número de atores não estatais dedicados a promover desenvolvimento, como fundações, ONGs e organizações internacionais.

Outra frente é a do desenvolvimento sustentável. Após ganhar algum *momentum* na década de 1980 e 1990, as questões climática e ecológica dão impulso a uma agenda verde que ganhará corpo e tornar-se-á mais complexa sob a égide do desenvolvimento sustentável. O tema do desenvolvimento sustentável se torna um paradigma nas relações internacionais com a publicação do Relatório Brundtland (World Commission on Environment and Development 1987). O

Relatório chamava a atenção para o conflito que havia entre o conceito tradicional de crescimento econômico e o meio ambiente, identificando o modelo capitalista ocidental como não sustentável. Nesse contexto o Relatório indicou a necessidade de se engajar em um modelo de “desenvolvimento sustentável” (Mehmet, 1999). As discussões sobre desenvolvimento sustentável entrariam pela década de 1990 incorporando cada vez mais temas à sua agenda. Do ponto de vista do desenvolvimento internacional, o principal ponto de tensão seria no debate entre os limites do desenvolvimento dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento. Uma simplificação desse ponto de tensão pode ser feita através do conceito de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, diretriz da política internacional acordada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (RIO92) e que seria mantida na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO+20), em 2012. Esse conceito determinaria que as responsabilidades da sustentabilidade do meio ambiente é comum a todos os países, porém deve se considerar o elemento histórico. Os países desenvolvidos foram os que mais usufruíram de práticas não sustentáveis e por tanto, caberia a eles uma parcela maior do esforço de reorientar o conceito de desenvolvimento, em torno de práticas mais sustentáveis

Um importante tema também a ser considerado no contexto do século XXI são os Objetivos do Milênio. Eles foram concebidos durante a década de 1990, uma vez que sua agenda decorre da consolidação de uma série de compromentimentos realizados em um amplo conjunto de conferências internacionais organizadas pela ONU, nos anos 1990. A ideia era estabelecer um conjunto de objetivos atingíveis e com indicadores mensuráveis para lidar com a questão da redução da pobreza de forma abrangente. Para tal foram definidas dezessete metas, distribuídas em oito objetivos. A estratégia buscava uma espécie de norte universal para harmonizar os esforços de desenvolvimento. Supunha-se que os Objetivos do Milênio fossem atingidos até 2015.

A comunidade internacional mais uma vez se reúne em 2015 para discutir os sucessos e fracassos dos Objetivos do Milênio. Sua meta foi de estabelecer novos objetivos, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, também conhecido como Agenda Pós 2015. Espera-se que essa nova estrutura vá ajudar a definir um novo plano (*road map*) para o desenvolvimento. Nesses momentos que antecedem a nova conferência da ONU para apresentação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, em 2015, muito tem se discutido sobre como tratar os problemas identificados na ocasião dos Objetivos do Milênio, como a maior participação dos países do sul e

de organizações da sociedade civil, o maior comprometimento por parte dos países desenvolvidos e a inclusão de um amplo conjunto de temas não observados na primeira iniciativa.

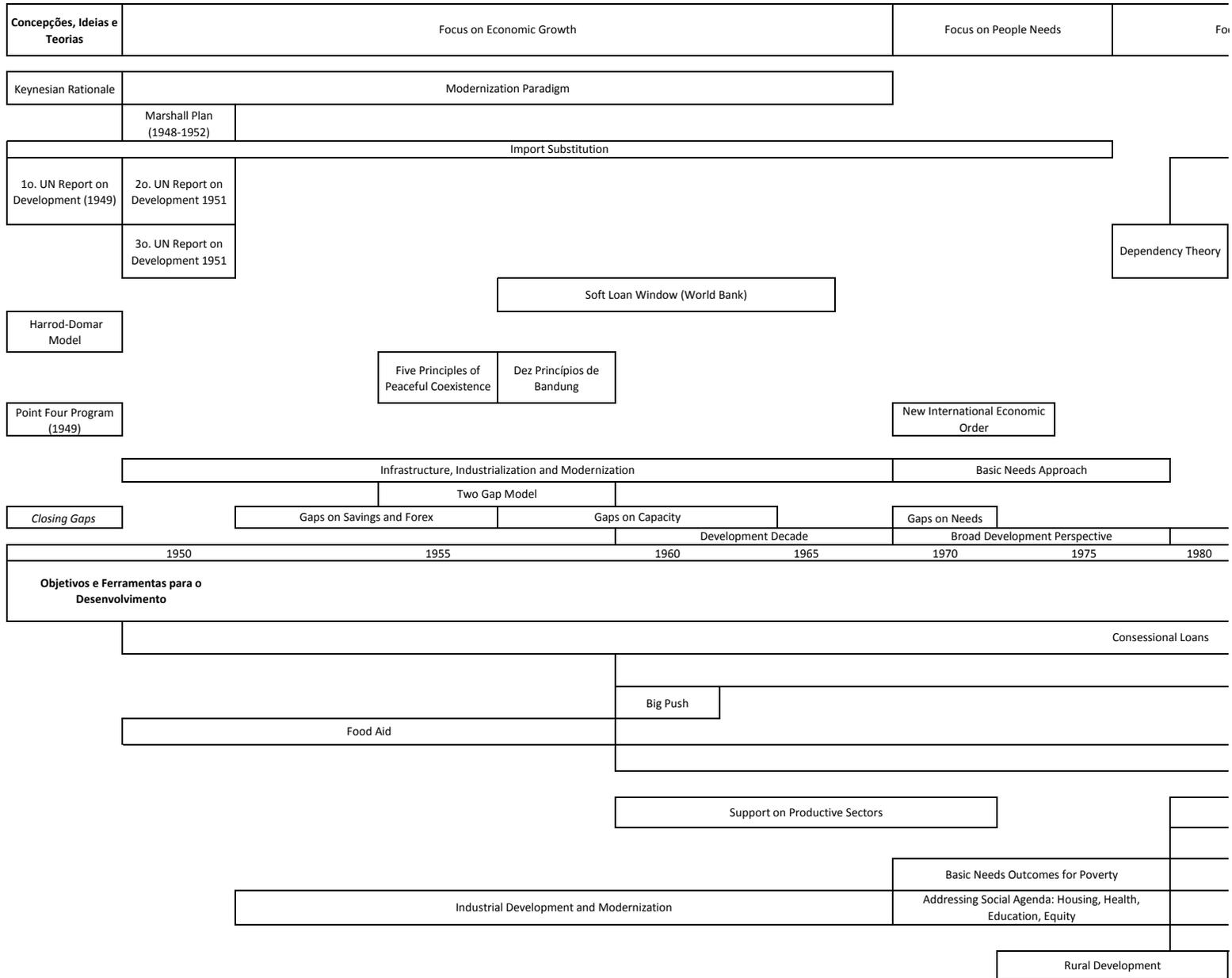
1.7 Conclusão

O presente capítulo buscou apresentar a faceta das teorias e concepções do desenvolvimento que, ao longo da sua história, foram determinantes para a orientação das políticas de assistência internacional para o desenvolvimento e, em certa medida, também para a cooperação sul-sul – esta tendo sido mais influenciada pelas posturas críticas ao *mainstream* da teoria do desenvolvimento e pelas práticas da assistência tradicional.

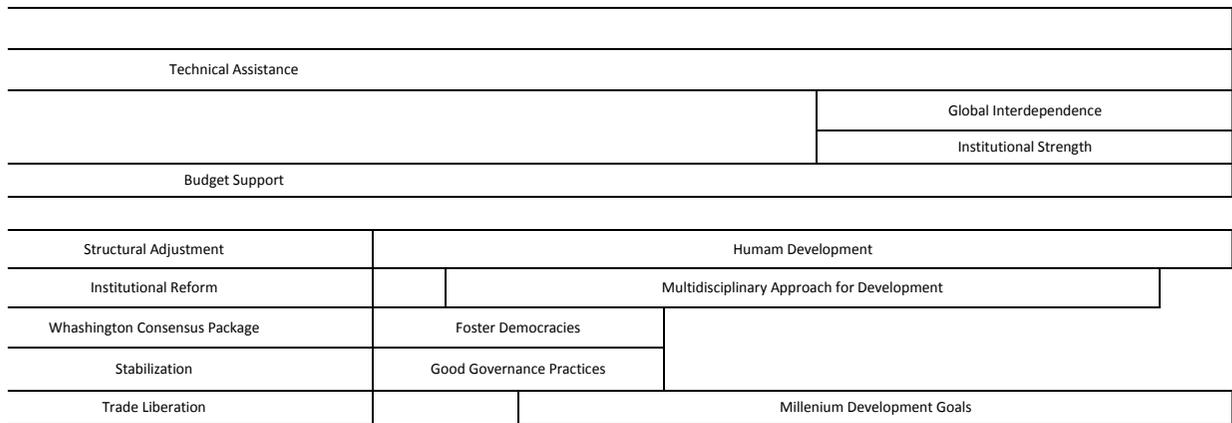
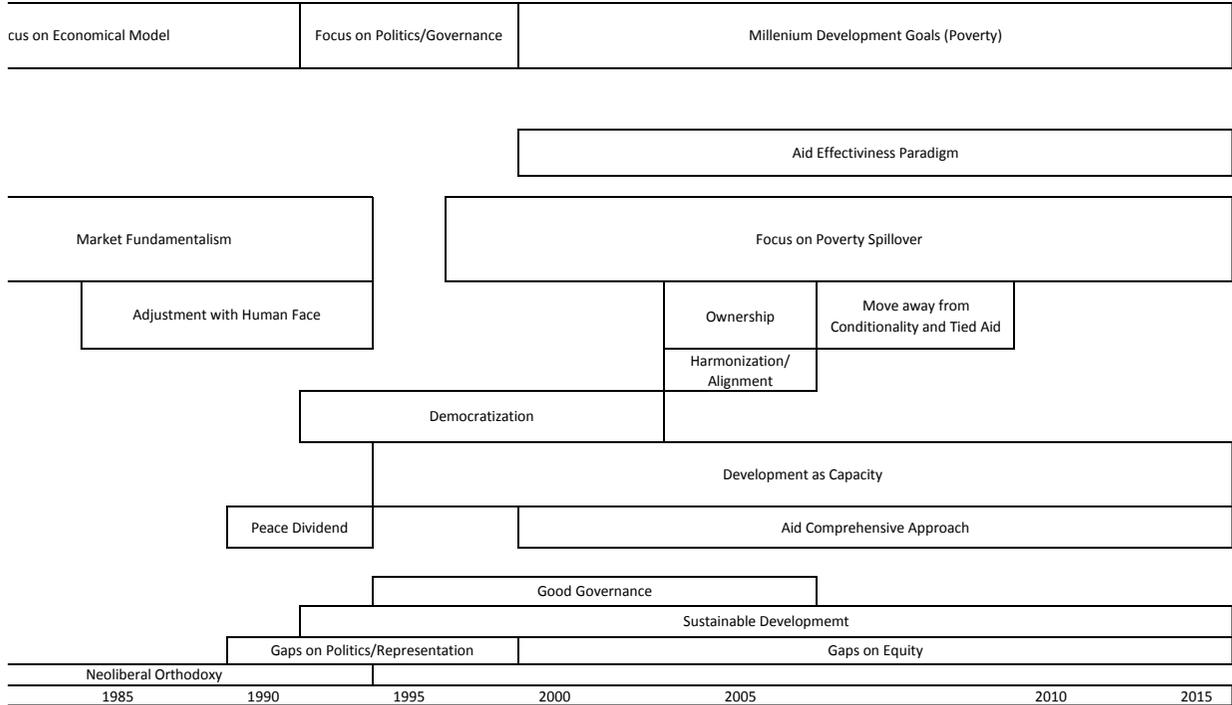
A divisão feita apresenta uma tentativa de agrupar algumas dessas teorias e concepções em torno dos momentos, considerando as influências dessas teorias e concepções nas políticas de assistência e cooperação internacional para o desenvolvimento. O objetivo foi o de demonstrar as clivagens no pensamento que impactaram na percepção do papel do Estado e de suas instituições no desenvolvimento e os temas que foram sendo incorporados a sua agenda.

Nesse sentido, para se ter mais clareza em relação a esse ponto, nos próximos capítulos serão debatidos mais profundamente o tema do papel do Estado no desenvolvimento, passando pela questão do Estado desenvolvimentista e terminando em uma análise, em perspectiva comparada, de percepções de desenvolvimento no Brasil e na China. Essa análise ambiciona ajudar a corroborar uma das hipóteses dessa pesquisa, na qual se julga que a percepção e a prática de um dado país em matéria de desenvolvimento tende a orientar as suas políticas de assistência ou cooperação internacional.

Linha



do Tempo 1: Concepções, Ideias e Teorias X Objetivos e Ferramentas para o Desenvolvimento



Capítulo 2 O Debate Sobre o Papel do Estado no Desenvolvimento: os casos do Brasil e China

2.1 O Debate Sobre o Papel do Estado no Desenvolvimento

Apesar da quase permanente primazia da economia na teoria do desenvolvimento, a questão do papel do Estado sempre foi um tema central. Assumindo papéis como o de Estado planejador, de Estado mínimo e de Estado desenvolvimentista, o debate acerca do nível de intervenção estatal na sociedade e, mais especificamente na economia, determinou a maneira pela qual os países, sejam do norte ou do sul, o leste ou do oeste, organizaram as suas estruturas de desenvolvimento. De fato, a própria criação da disciplina da teoria do desenvolvimento foi criada em larga medida pela crescente necessidade de oferecer recomendações políticas para os governos dos países em desenvolvimento (Chang, 2003; Wade, 1990).

Atualmente, poucos teóricos ou *policy-makers*, podem negar a importância do Estado e de suas instituições na promoção do desenvolvimento. A necessidade da presença de instituições públicas robustas e eficientes operadas por um Estado comprometido com o desenvolvimento faz parte do cerne do debate contemporâneo sobre desenvolvimento (Evans, 2008). Entretanto, o atual reconhecimento da relevância do Estado não deslocou completamente o mercado da equação. Desde meados da década de 1990 e, sobretudo, nos anos 2000, percebe-se maior aceitação no *mainstream* da teoria e das concepções de desenvolvimento na necessária relação entre o Estado e o mercado – a prioridade é de se ter um Estado ‘do tamanho certo’ e com eficientes instituições caracterizadas como *market-friendly* (Yusuf, 2009).

De acordo com Lange e Rueschemeyer (2005), a importância do Estado e de sua relação com o mercado pode ser explicada de duas formas. A primeira forma, abordada inclusive por

Adam Smith (1776), é relativa à capacidade do Estado, através de suas instituições, de permitir e incentivar indivíduos e empresas a se engajar em atividades econômicas que tragam crescimento econômico. A segunda forma decorre de um papel duplo e aparentemente contraditório. O Estado teria a capacidade de flexibilizar possíveis resistências ao mercado por setores estabelecidos em uma dada sociedade, mas, ao mesmo tempo, também seria necessário para moderar os impactos provocados pelo mercado, através de regulamentações e políticas sociais.

Entre as décadas de 1930 e 1960, o Estado assumiu a importante tarefa de lidar com as evidentes falhas do mercado, originadas no ideário clássico e neoclássico e exemplificadas pela Crise de 1929 (Wade, 1990). A necessidade de um papel mais presente por parte do Estado era mais evidente no caso dos países em desenvolvimento, uma vez que o país tinha uma série de lacunas, que impediam a possibilidade do desenvolvimento – contexto que foi caracterizado pelos ‘*capacity gaps*’ dos países recém-independentes. Entre essas lacunas destacam-se: baixa poupança dos atores privados; dependência da exportação de produtos primários; piora nos termos de comércio internacional em favor dos países industrializados; mercados domésticos pequenos; mão-de-obra pouco qualificada; altas taxas de desemprego; e um limitado número de empreendedores privados, especialmente com capacidade para se aventurar em grandes projetos.

Nesse sentido, cabia ao Estado não apenas manter a estabilidade macroeconômica, mas também promover políticas de suporte e fomento ao desenvolvimento. Durante esse período, o Estado deslocou o mercado de um de seus principais papéis, o da alocação de recursos. Desde o século XVIII, o mercado era reconhecido como o ator mais eficiente para esse papel.

O nascimento do keynesianismo encaixou-se bem neste contexto histórico. Sua crítica em relação à capacidade do livre mercado em garantir, de forma eficiente, a alocação dos recursos e o pleno emprego foi determinante para a expansão do papel do Estado. Segundo Keynes, esses objetivos seriam atingidos com melhores resultados através da política monetária e fiscal – alterando a taxa de juros e aumentando os gastos governamentais, produzindo déficit.

Interessante notar que o rápido desenvolvimento e a industrialização vivida pela União Soviética durante os primeiros momentos do pós-guerra chamavam a atenção para o seu sistema de planejamento central. Os países recém-independentes da África e da Ásia estavam particularmente atentos ao fenômeno soviético, pois tinham resistência ao capitalismo por este modelo ser representado pelas potências do ocidente, ou seja, potências coloniais (Chang, 2003).

O período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial até o início da década de 1970 ficou conhecido como a “A Era de Ouro do Capitalismo”, em função do impressionante crescimento experimentado pelos países capitalistas, seja do “primeiro” ou do “terceiro mundo”. No entanto, é interessante notar que esse período foi um momento no qual houve uma profunda presença do Estado na economia. Pelo lado dos países em desenvolvimento essa presença era mais clara na sua atuação na construção de uma infraestrutura física e no estabelecimento de um marco regulatório que promovesse o crescimento da economia. No caso dos países desenvolvidos, o Estado teve participação essencial na reconstrução pós-guerra, no retorno dos soldados e refugiados e sua realocação no mercado de trabalho e, mais tarde, no estabelecimento e administração das políticas de bem estar social.

A partir da década de 1970, a Era de Ouro começa a mostrar sinais de fraqueza. Neste contexto de enfraquecimento, o Estado passa a ser indetificado como o principal obstáculo do desenvolvimento econômico. As concepções do neoliberalismo ignoravam quaisquer justificativas para a crise que os países do norte e do sul passavam, a não ser a ação predatória e desastrosa do Estado. Questões como externalidades provocadas pelas crises do petróleo, pela massiva entrada de indivíduos no mercado de trabalho devido ao ‘*baby boom*’ do pós-guerra, e até mesmo o trágico passado colonial de todos os países do “terceiro mundo”, eram consideradas secundárias, se tanto (Yusuf, 2009).

Algumas das principais críticas da atuação do Estado tentavam evidenciar que políticas como a de substituição de importações haviam fracassado, uma vez que a proteção oferecida às empresas teve um efeito inverso e as tornaram ineficientes e por tal requeriam permanentes subsídios para se manter operantes e competitivas. Outro conjunto de críticas descrevia a maneira pela qual a ampla presença do Estado no comando da economia tendia a gerar instituições com características ‘*rent-seeking*’¹⁹. Por se comportar de tal forma, as instituições públicas tenderiam a dedicar menos tempo a fomentar o crescimento e à produção para se dedicar a fazer *lobby* em favor de mais subsídios e proteção do governo (Wade, 1990).

Nesse contexto regido pelo neoliberalismo, o Estado foi perdendo sistematicamente sua força e teve seu papel na condução tanto de políticas econômicas e de desenvolvimento bastante reduzido. O principal golpe no Estado, no caso dos países do “terceiro mundo”, veio através da

¹⁹ A teoria do ‘*rent-seeking*’ identifica o Estado como um espaço onde funcionários públicos operam através de trocas de benefícios ou serviços dos públicos por vantagens ou favores individuais (Fiani, 2011).

política de ajuste estrutural no âmbito do Consenso de Washington – impactando nas políticas de assistência que passaram a utilizar as medidas propostas pelo receituário do ajuste estrutural como condicionalidade para a obtenção de assistência. Dessa forma, o mercado retoma seu papel de principal agente econômico e deixa o Estado apenas com suas funções ‘intransferíveis’. Segundo Wade (1990), essas funções seriam: I. manter a estabilidade macroeconômica; II. prover infraestrutura física (em particular, as de alto custo fixo, como portos e esgotos); III. prover bens públicos como defesa nacional, educação, estado de direito e proteção ambiental; IV. contribuir no desenvolvimento de instituições que desenvolvam políticas para fortalecer o mercado em termos de mão-de-obra, finanças, tecnologia, etc.; V. compensar ou eliminar distorções de preços ocorridas em casos ‘flagrantes’ de falhas do mercado; e VI. redistribuir renda para os setores mais pobres, porém para lidar apenas com suas necessidades mais básicas. No final das contas, cabia ao Estado promover desregulamentação quase que generalizada da economia, reduzindo o seu papel tornando-se um ‘*night-watcher*’ (Chang, 2003).

O fundamentalismo neoliberal ambicionava a liberalizar o mercado, reduzir o papel do Estado e, por consequência, tornar a economia mais flexível e eficiente, não apenas promovendo crescimento econômico como também retificando os males criados pelo Estado nas décadas anteriores. Entretanto, ao final da década de 1990, era amplamente aceito que a agenda do Consenso de Washington havia falhado, não só nos países em desenvolvimento, mas também nos países desenvolvidos, com os limitados avanços realizados no Reino Unido de Thatcher e nos EUA de Regan. Conforme já mencionado no capítulo um, estima-se que os duros ajustes acabaram por causar impacto nos avanços realizados nas décadas anteriores em termos de desenvolvimento social (Chang, 2003).

Como consequência dessas experiências, houve um crescente desencantamento com a agenda neoliberal e com o Consenso de Washington. Esse desencantamento começa a ganhar contornos no contexto histórico do fim da Guerra Fria, período no qual um importante fenômeno ganhava preeminência: a globalização. Nesse sentido, a década de 1990 apresentaria duas características aparentemente paradoxais, mas sua complementação iria orientar essa nova fase da teoria do desenvolvimento.

Por um lado, houve um crescente e inequívoco reconhecimento do papel das instituições públicas, e, por consequência, do Estado na organização da sociedade e da condução da

economia. Isto não queria dizer que o Estado voltaria a ter o mesmo prestígio e presença que tinha na Era de Ouro do Capitalismo dos anos 1950 e 1960, mas que ele não estaria mais restrito à lógica do “Estado-Mínimo” (Yusuf, 2009). Por outro lado, conforme já mencionado, os ideais neoliberais ainda eram influentes não apenas nos países do norte e nas instituições financeiras internacionais como o FMI e o Banco Mundial, como também em diversos países do sul global. O amplo desprestígio das políticas de ajuste estrutural fez com que os neoliberais dessem um passo atrás e reconhecessem equívocos de algumas políticas e aceitassem maior papel por parte do Estado e de suas instituições.

A globalização foi, de certa forma, o principal veículo da promoção de alguns dos principais valores da agenda neoliberal mais branda. Seria através dela que se estabeleceriam argumentos para reduzir ou conter o crescimento da autoridade dos Estados. A narrativa dominante indicava que o grande aumento nos fluxos de pessoas, de comércio, financeiro, etc. ‘derrubava’ as fronteiras e ‘encurtava’ as distâncias, o que contribuía para a erosão do poder do Estado e limitava suas ações. A multiplicação de acordos internacionais e o estabelecimento de organizações regionais também limitavam a soberania dos países. A globalização transformou-se em um símbolo da integração em diversas dimensões (especialmente a econômica) nas quais trariam benefícios para todos os países, sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento (Reinert, 2007).

A narrativa e a lógica da globalização rapidamente reuniram um amplo conjunto de críticos: Stiglitz (2002) argumenta que de fato a globalização abriu as portas para um mundo completamente novo e identifica uma série de impactos positivos desse fenômeno. Contudo, para Stiglitz, suas promessas não foram efetivamente realizadas. Na realidade, a globalização incrementou o desequilíbrio de poder entre os países do sul e os do norte. Seu argumento é de que a agenda da globalização é orientada pelo que ele chama de ‘fundamentalismo de mercado’, que replicou algumas das medidas (problemáticas) do receituário do Consenso de Washington. Ainda, na sequência do argumento, o autor indica que a liberalização foi implementada de forma prematura e a privatização reduziu a capacidade do Estado intervir positivamente na economia. Nesse sentido, Stiglitz enfatiza a importância da presença do Estado para direcionar o mercado e o desenvolvimento dos países do “terceiro mundo”.

Na mesma linha, Reinert (2007) argumenta que no fenômeno da globalização são ‘ressuscitados’ alguns ideais da economia clássica como, por exemplo, a Teoria das Vantagens Comparativas, que, nesse contexto, sustentaria os benefícios dos países em desenvolvimento a se dedicarem à produção e à exportação de bens primários. Reinert afirmou que essa dinâmica apenas permitiu, no passado, que os países ricos ficassem mais ricos e que os pobres se mantivessem pobres – e agora não seria diferente.

Através de sua linha de argumentação histórica, Chang (2003; 2004; 2008) traça duras críticas à narrativa que apresenta o liberalismo, a defesa do livre mercado e da redução do papel do Estado como um caminho para promover desenvolvimento. O autor busca na história evidências que ilustram como, ao contrário do que se afirma, grande parte dos países que hoje advogam o pensamento liberal, na realidade utilizaram amplamente práticas de intervenção estatal como protecionismo comercial, subvenções e reserva de mercado para o seu próprio desenvolvimento. Para tal, o autor usa exemplos de defensores do liberalismo, como Estados Unidos, Reino Unido e países reconhecidos como ‘exemplos’ do sucesso das políticas liberais, como os Tigres Asiáticos (Chang, 2004).

Para Chang, excluir o Estado da equação e defender o livre mercado não é apenas um equívoco, mas equivale a ‘chutar a escada’²⁰, pois seus defensores estariam impedindo os países em desenvolvimento de utilizarem práticas adotadas pelos países do norte no momento do seu desenvolvimento. Em última análise, isso se constituiria uma amnésia histórica, já que para Chang (2008) há uma crença ingênua de que os países desenvolvidos realmente seguiram o caminho do pensamento liberal para atingirem o seu desenvolvimento.

Nesse sentido, Chang procura a entender papel do Estado como promotor do desenvolvimento. Para o autor, o Estado deve assumir, entre outros, o papel de ‘gestor de conflitos’ para diminuir os altos custos de transação inerentes à economia moderna. Esse papel “*é essencial para garantir os investimentos em ativos específicos necessários a um sistema econômico mais complexo e desenvolvido*” (Fiani, 2011, pg 218). Outro importante papel que caberia ao Estado é o de ‘empreendedor’. Essa necessidade se daria pelo fato de que o sistema econômico é composto por uma miríade de atores econômicos independentes. Tal dispersão dificulta a convergência dos interesses desses atores em prol de um objetivo que demande a

²⁰ Ideia apresentada em seu livro “Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica” (Chang, 2008).

harmonização necessária para implementar mudanças sistêmicas. Nesse sentido, competiria ao Estado estabelecer um ‘norte’ e, através de suas instituições, fomentar as mudanças necessárias para se atingir seus objetivos estratégicos (Fiani, 2011).

Outra importante crítica à narrativa liberal da globalização lida com suas próprias contradições. A narrativa liberal explicita que a globalização, quase que por definição, reduz a necessidade do papel do Estado, sobretudo pela dependência das relações comerciais internacionais. Entretanto, autores como Linda Weiss (2003) argumentam que ao contrário do que se pensa, a globalização, na realidade, aumentou a demanda pelo papel do Estado, na medida em que o fenômeno da globalização gera uma série de desafios que devem ser respondidos pelas instituições públicas (o que constitui uma importante oportunidade para o Estado fortalecer suas instituições). Na mesma linha, Rodrik (1996 apud Evans 1997), através de análises estatísticas encontrou uma forte correlação entre gastos públicos e exposição ao comércio (ambos medidos em termos de representatividade PIB). Rodrik demonstrou que países mais expostos ao comércio têm ‘Estados maiores’, contradizendo parte do pensamento liberal corrente, de que a abertura comercial ‘eclipsaria’ o Estado (Evans, 1997).

2.2 A Solução do Estado Desenvolvimentista e a Questão do Desenvolvimento

A ênfase dada no debate em relação à função do Estado no desenvolvimento econômico e social é tradicionalmente enquadrada na ideia de Estado desenvolvimentista. Esse modelo determinaria a importância do seu papel na promoção do desenvolvimento de um dado país. Isto significaria ir além de suas tarefas essenciais de provimento de serviços básicos (educação, saúde, segurança, etc) e até de um papel intermediário de correção de possíveis falhas do mercado. O Estado desenvolvimentista deveria determinar um objetivo de desenvolvimento para o país, traçar uma estratégia, criar condições e estimular o desenvolvimento através de atuação direta na economia. Esse modelo de Estado seria particularmente importante no caso dos países em desenvolvimento.

Nesse sentido, a situação dos países em desenvolvimento é crítica nesse sentido, em função da fragilidade ou escassez de atores privados envolvidos na dinâmica da economia. Nas economias em desenvolvimento (na maior parte dos casos), a iniciativa privada não tem recursos

ou capacidades para assumir determinados riscos ou para investir em projetos de grande envergadura, estratégicos para o desenvolvimento do país. Assim, é necessário que o Estado se posicione, incluindo suas instituições na matriz do desenvolvimento (Evans 2008). Dessa forma, ele poderia, seja através de regulamentação, seja através de empresas públicas, atuar diretamente para atingir seus objetivos de desenvolvimento.

Segundo Evans (2008) para um Estado ser desenvolvimentista, ele deve cumprir dois papéis. O primeiro está relacionado à distribuição ampla dos direitos básicos que ofereça incentivos para que os indivíduos invistam em suas próprias capacidades. O segundo refere-se ao estabelecimento de um programa que garanta ‘suporte social’ a setores como educação, saúde, entre outros. Além de prover tais bens públicos, cabe também ao Estado desenvolvimentista determinar os objetivos de desenvolvimento, nos quais tais bens públicos estão inseridos.

Outro conceito importante trazido por Evans (1995) é a ideia de *Embedd Autonomy*. Uma das principais preocupações com o aumento do papel do Estado é com a apropriação das intuições públicas por atores privados. Isto, por supor que a estratégia natural do setor privado será de ‘*rent-seeking*’, o que faz com que eles engajem funcionários de instituições públicas, com objetivo de fazer negócios que os beneficiem. Essa captura, faria com que as instituições públicas acabassem por ‘representar os interesses de um dado ator ou setor privado corrompendo suas funções e objetivos iniciais’ (Evans, 2008).

Ao mesmo tempo, faz parte do Estado desenvolvimentista engajar-se, em alguma medida, com o setor privado no projeto de desenvolvimento do país. A ideia de parceira público-privada é bastante coerente com suas premissas. Dessa forma, o contato permanente entre atores públicos e privados deve ser levado em conta.

Nesse sentido, o conceito de *Embedded Autonomy* de Evans (1995 e 2008) pressupõe que o Estado desenvolvimentista tenha duas facetas, uma capacidade burocrática e a ‘*embeddeness*’. A primeira seria essencial para garantir a autonomia das instituições e do seu comprometimento com o projeto nacional. Enquanto a segunda lidaria com a importância da parceria ou contato do Estado com atores privados, mas de forma que os setores públicos consigam manter a distância apropriada para evitar sua captura pelos interesses privados.

A ideia de Estado desenvolvimentista se posiciona de forma estratégica, não apenas para entender os principais momentos de desenvolvimento vividos por Brasil e China, mas, sobretudo, para repensar seus atuais modelos em função dos desafios vividos.

2.3 Concepções de Desenvolvimento no Brasil e na China

Apesar do *mainstream* da teoria do desenvolvimento ter sempre influenciado fortemente às políticas de assistência para o desenvolvimento dos países membros do CAD da OCDE e das políticas das instituições financeiras internacionais, o mesmo nem sempre ocorreu com as políticas de cooperação promovidas pelos países em desenvolvimento.

Uma forma de explicar essa ‘contradição’ pode ser feita a partir de uma das premissas centrais desta pesquisa: as políticas de promoção de desenvolvimento, seja a assistência dos países desenvolvidos, seja a cooperação dos países em desenvolvimento, são um reflexo da *rationale* destes em relação à sua percepção corrente de desenvolvimento, conforme explicitado na introdução deste trabalho. Ou seja, a concepção de um dado governo em relação à melhor estratégia de desenvolvimento não apenas orienta suas políticas domésticas, mas também deverá orientar a formulação da sua política de promoção internacional de desenvolvimento.

Essa premissa é menos evidente no caso dos países do norte, que por já estarem desenvolvidos social e economicamente têm, de maneira geral, um conjunto de necessidades diferente dos países do sul global. Sendo assim, grande parte de suas políticas para países menos desenvolvidos tem pouca ou nenhuma aplicação em seus contextos domésticos. Entretanto, estas políticas refletem suas crenças relacionadas às políticas econômicas que em larga medida são aplicadas atualmente – mas não necessariamente durante outras épocas, especialmente durante seu período de desenvolvimento, como afirmam alguns autores como Evans (2008), Reinert (2007) Chang (2003 e 2004), e Wade (1990).

Por outro lado, o argumento é mais claro no caso dos países em desenvolvimento. No caso destes, uma das características fundamentais de seus programas de cooperação é a experiência relacionada às suas próprias políticas de desenvolvimento. Em outras palavras, os fundamentos econômicos e as políticas de desenvolvimento de um determinado governo orientaram as suas

ações de cooperação. É importante aqui pontuar duas questões: a primeira é o fato do modelo de desenvolvimento de alguns países emergentes ter ganhado destaque internacional durante o início dos anos 2000. A segunda é que sua influência nas políticas de cooperação sul-sul realça sua posição de emergência. Contudo, tais modelos de desenvolvimento não são unanimidades dentro de seus próprios países. Mesmo na China e no Brasil, o debate em relação ao modelo econômico praticado pelos governos é intenso e longe de consenso. Nesse sentido, a premissa da pesquisa discute a influência do modelo de desenvolvimento praticado por um determinado governo nas suas políticas de cooperação, mas não desconsidera o debate doméstico. Isto porque uma eventual mudança de governo que altere o modelo de desenvolvimento vigente, impactará na formulação de suas políticas de promoção de desenvolvimento internacional.

Não raro, países em desenvolvimento chamam a atenção para sua vantagem comparada em promover cooperação, *vis-à-vis* à assistência, em função de estarem apoiando países menos desenvolvidos a lidarem com desafios similares aos que foram enfrentados pelos próprios países que promovem a cooperação. Efetivamente, é possível notar que tanto no caso do Brasil (em função das entrevistas realizadas no Ministério das Relações Exteriores), bem como no da China (a partir dos inúmeros fóruns organizados pelos chineses, como o FOCAC), um grande número de países menos desenvolvidos buscam auxílio na expectativa de replicar o sucesso que Brasil e China tiveram no passado recente.

Nesse ensejo, antes de lidar com os programas de cooperação de Brasil e China efetivamente, parece ser de grande importância analisar brevemente o processo de desenvolvimento desses países. Supõe-se que a trajetória de desenvolvimento dos dois países influenciou sua atual *rationale* no que diz respeito às suas políticas domésticas e, por consequência, às suas políticas de cooperação.

2.3.1 O Caso do Brasil

O Brasil, desde o início do século XX, passou por diferentes modelos de desenvolvimento. A pesquisa identificou quatro modelos distintos. Esses modelos podem ser identificados como: I.

o modelo primário-exportador do início do século XX; II. o modelo de Estado desenvolvimentista calcado na industrialização e substituição de importações, que vai desde o governo Vargas na década de 1930 até o fim da década de 1970; III. o modelo neoliberal sob a égide do Consenso de Washington que perpassa pelas décadas de 1980 e 1990; e IV. o atual modelo, “neo-desenvolvimentista” que ocorre desde o início dos anos 2000.

O primeiro modelo, o primário-exportador, surge como contexto inaugural da inserção da economia brasileira no comércio internacional. Essa inserção se deu dentro de uma divisão internacional do trabalho inspirada em premissas da teoria econômica clássica que advogava pela ideia das ‘vantagens comparativas’. Dessa forma, os países do sul deveriam concentrar seus esforços em produtos com os quais eles tivessem maior competitividade em função de suas características naturais, sociais e culturais (Pinheiro, 1995). No caso do Brasil, isso significou a concentração de sua economia em produtos como açúcar, metais preciosos e especialmente o café.

As economias primário-exportadoras tinham seu eixo dinâmico voltado para o mercado internacional, pelo qual as exportações constituíam a principal fonte de renda destes países, como também foi o caso do Brasil com o café. Apesar da *rationale* da época, supor que tal especialização deveria favorecer, eventualmete, os termos de comércio internacional, o que se verificou foi que a dependência na economia monocultora e/ou extrativista põe o país em uma situação de extrema vulnerabilidade. Essa vulnerabilidade ficou evidente com a Crise de 1929, na qual a demanda pelos produtos primários caiu drasticamente. A falta de uma indústria manufatureira fez com que os países em desenvolvimento não conseguissem suprir seu mercado doméstico, assim a necessária demanda de bens industrializados acabou por acentuar a escassez crônica de dívidas (Mathias, 2000).

Esse era o contexto que Prebisch (1964) caracterizava como ‘desenvolvimento para fora’. Para o economista argentino, a deterioração dos termos de troca do comércio internacional em favor dos países desenvolvidos provocou uma ruptura no modelo primário-exportador, que acarretou o início de um novo modelo de desenvolvimento, um que se preocupa com o ‘desenvolvimento para dentro’.

O caso do Brasil se enquadrava muito bem nesse cenário. Na década de 1930, durante o regime Vargas, o Brasil ingressou em um processo de industrialização que significou uma forte ruptura social e econômica no país.

Do lado social, essa mudança criou uma tensão entre o rural e o urbano. O modelo primário-exportador estava apoiado em uma elite agrária que, por consequência fazia parte da oligarquia política do país. Nesse sentido, as políticas sociais e econômicas associavam-se aos interesses dessa elite que criava condições para o trabalho necessário para esse modelo econômico, como as políticas de estímulo à imigração.

Ao contrário, o modelo de Estado desenvolvimentista implementado por Vargas ia de encontro com o *status quo*. Ele privilegiava os trabalhadores urbanos, pilar da sua política de industrialização, e exigia uma série de medidas protecionistas, do ponto de vista comercial, e de fomento à indústria, redirecionando os recursos públicos do campo para as cidades. Por outro lado, o modelo primário-exportador era partidário do modelo liberal que eliminava as barreiras à exportação e à importação.

O privilégio pelo urbano tinha um objetivo duplo de proteger o trabalhador urbano e fortalecer um mercado interno demandante de bens manufaturados, oferecidos pela nova indústria nacional. Nesse contexto, Pinheiro (1995) chama a atenção para uma tendência da década de 1940 de confundir políticas sociais com provisão de benefícios a trabalhadores assalariados do meio urbano. Essa prática criaria as bases para uma lógica de concentração e renda que seria estendida pelas décadas de 1960 e 1970. A ideia, que seria aplicada de forma mais consciente durante o regime militar, era de criar uma classe média robusta capaz de fomentar o crescimento de um mercado interno sólido (Mathias, 2000). Esperava-se que uma forte demanda por bens manufaturados iria exigir mais produção, mais investimentos, e conseqüentemente, iria gerar um efeito cascata na medida em que essa demanda começasse a criar mais empregos e aumento de salários. Esta teoria esta que mais tarde seria chamada de ‘Teoria do Bolo’²¹ foi inspirada na “Teoria de *Trickle Down*”.

²¹ Teoria que supunha que era mais eficiente o estímulo primeiro no crescimento da riqueza, ainda que de forma concentrada, para então depois distribuí-la.

Do ponto de vista econômico, o novo modelo de desenvolvimento do Brasil estabeleceu um precedente que iria representar o maior período de crescimento econômico continuado de sua história. Entre as décadas de 1930 e 1980 o país cresceu em média cerca de 7% ao ano²².

A recessão mundial originada na Crise de 1929 resultou em forte deterioração nos termos de troca do comércio internacional fazendo com que o Brasil tivesse dificuldade de obter divisas com a exportação do café (em função da baixa demanda) e, por consequência, grande dificuldade de importar bens de consumo manufaturados. Esse contexto estimulou a produção nacional de manufaturas para atender o mercado doméstico, criando uma situação na qual a incipiente indústria nacional começou a substituir parte das importações do país.

Estava sendo inaugurada uma nova etapa na economia nacional, uma que identificava as limitações do mercado como agente econômico e do liberalismo, por um lado, e julgava que a presença do Estado era necessária para incluir racionalidade no processo econômico, pelo outro. Segundo a lógica daquela circunstância, o mercado por si só não conseguiria fazer o país ingressar em um processo de desenvolvimento sustentável, pois não incentivava rupturas ou uma evolução nas condições de produção do país. Era necessário um Estado forte na liderança, que elaborasse um plano e o fomentasse na melhor das suas capacidades – capaz de protegê-lo contra a competição internacional ou fornecendo subvenção a setores estratégicos. Portanto, era necessário um projeto nacional de desenvolvimento e apenas o Estado poderia criá-lo e executá-lo.

A necessidade do Estado assumir um papel de Estado planejador ou desenvolvimentista acabou por exigir a alteração no seu *status quo* político. O seu papel desenvolvimentista veio com uma postura centralista e autoritária. Isto se deu em função de aparente desencanto com a democracia e com o liberalismo que estavam fortemente associados ao mercado (Pinheiro, 1995). Com isso a democracia e a descentralização foram identificadas como obstáculos ao desenvolvimento, uma vez que elas estimulavam a busca individualista dos interesses dos atores políticos e econômicos, e isso impedia necessários consensos para a realização de um plano nacional de desenvolvimento.

²² Mathias, 2000.

Mais tarde, o modelo de industrialização iniciado por Vargas ganharia um novo ímpeto, pelo menos do ponto de vista teórico, com a influência do keynesianismo no *mainstream* da teoria do desenvolvimento e com as propostas estruturalistas protagonizadas pela CEPAL.

O estruturalismo, em específico, influenciaria bastante o Estado desenvolvimentista brasileiro. Este se encaixaria muito bem com a dinâmica que havia no Brasil desde a era Vargas, pois entre seus principais argumentos estavam a crítica à Teoria das Vantagens Comparativas (que nesse contexto advogaria a manutenção do Brasil no modelo primário-exportador). A necessidade do fomento a industrialização, por parte dos países da “periferia”, e uma proposta nacional desenvolvimentista estariam calcadas na estratégia de substituição de importações (Bresser, 2009).

Esse modelo nacional desenvolvimentista, como já citado, durou até o final da década de 1980 e foi responsável por um dos momentos mais longos de crescimento sustentado da economia brasileira. Entretanto, ao final da década de 1970 uma série de elementos, internos e externo ao modelo do Estado desenvolvimentista, acabaram por enfraquecê-lo e dar espaço para o modelo do ajuste baseado na ideologia neoliberal.

Do ponto de vista interno, é possível destacar alguns elementos que contribuíram para o enfraquecimento do modelo desenvolvimentista. Eles são: I. o sistemático crescimento da máquina estatal que começou a criar, o que Cardoso (1979 apud Pinheiro, 1995) chamou de “anéis burocráticos”²³. Isso queria dizer que ilhas de poder do setor privado começaram a penetrar dentro das inúmeras agências e órgãos setoriais do enorme governo e fazer com que estes protegessem seus interesses específicos; II. a estratégia de substituição de importações que havia chegado a um ponto de exaustão, entre outras razões porque o Brasil já completara o ciclo da indústrias pesadas de base e o seguinte passo seria avançar para a substituição de bens intermediários duráveis, que não apenas são de fabricação complexa, mas também requerem investimento de capital intensivos; e III. o modelo desenvolvimentista desse período, que por falta de capital doméstico, foi financiado a partir de poupanças externas, o que mais tarde potencializou a crise da dívida.

²³ Uma estrutura de redes, na qual se articulavam interesses privados e da burocracia estatal, concentrando grande parte das decisões importantes do governo e esvaziando o espaço da política tradicional.

Do ponto de vista externo, como já visto, a década de 1970 ofereceu um conjunto de desafios formidáveis para os países não produtores de petróleo, especialmente para aqueles em desenvolvimento. Estes seriam: I. a alta do preço do petróleo em função das duas crises (1973 e 1979) que impactou fortemente nas contas públicas, criando enormes déficits nominais; II. os sucessivos endividamentos para sustentar a política desenvolvimentista em um cenário deficitário culminaram em uma situação de insustentabilidade fiscal para arcar com os serviços das dívidas, especialmente com a alta de juros nos Estados Unidos, que impactaria diretamente nos juros internacionais gerando a conhecida ‘Crise da Dívida’; III. o surgimento de uma nova *rationale* econômica, o neoliberalismo, que contrariaria diametralmente as práticas do modelo desenvolvimentista e o combateria vigorosamente a partir das instituições financeiras internacionais e através das políticas de assistência dos países desenvolvidos.

Dessa forma, diante da instabilidade econômica e da fragilidade do Estado brasileiro em lidar com a crise, ele acabou por se submeter às políticas de ajuste estrutural do Consenso de Washington. Nesse período, o que se entenderia por um novo modelo de desenvolvimento era basicamente a busca pela estabilidade macroeconômica e a redução do tamanho e do papel do Estado de forma a aumentar a independência, e por consequência, o dinamismo do mercado. Essa lógica deveria ‘livrar’ a economia dos constrangimentos da ação estatal e assim, acelerar o crescimento e, posteriormente, o desenvolvimento socioeconômico da sociedade brasileira.

O período do ajuste se estendeu ao longo da década de 1980 e 1990. De fato, em meados da década de 1990, a política do ajuste já mostrava sinais de fraqueza, visto que ela não apenas não havia conseguido entregar o crescimento prometido, como também havia impactado negativamente nos ganhos de desenvolvimento das décadas anteriores (Siscú, 2008). No entanto, a lógica da teoria neoliberal permaneceria orientando, em larga medida, a política econômica até o início do século XXI. Bresser (2009) explica esse fenômeno a partir do sucesso da política norte americana em treinar economistas latino-americanos em seus programas de doutorado. Essa estratégia seria determinante para o fortalecimento da ideologia neoliberal na *rationale* da elite econômica dos países latino-americanos.

As crises econômicas na década de 1990²⁴ somadas aos resultados decepcionantes das políticas do ajuste estrutural criaram um ambiente no Brasil para uma sensibilização para duas

²⁴ México 1994-95, Tigres Asiáticos 1997-98 e Rússia 1998.

questões: a democracia e o resgate da dívida social (Pinheiro, 1995). Isso significaria que, já no final da década de 1990, uma das maneiras de dar alguma sustentabilidade às políticas de ajuste macroeconômico, que estavam em processo no Brasil, era a implementação de um conjunto de políticas sociais compensatórias. Esse processo se deu em larga medida pela revalorização do papel das instituições públicas dentro da Teoria do Desenvolvimento.

O início dos anos 2000 traria um novo ímpeto para a corrente desenvolvimentista na América Latina, com a chegada ao poder de líderes de esquerda e centro-esquerda em diversos países da região. No Brasil, a tendência regional também foi confirmada. Com a chegada do governo Lula da Silva, uma nova estratégia neo-desenvolvimentista foi posta em prática (Bresser, 2009). Este novo modelo de Estado Desenvolvimentista iniciado durante o governo Lula da Silva foi dominante durante em todo o seu governo e inclusive no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff²⁵. Essa nova estratégia desenvolvimentista viria a chamar a atenção, sobretudo ao final da década de 2000, não apenas pelas taxas de crescimento do país, mas pelos avanços no combate à pobreza e à desigualdade social. É nesse contexto inclusive que as políticas nacionais de cooperação sul-sul ganham destaque internacional pela sua demanda e pelo incremento no seu volume.

A nova estratégia desenvolvimentista brasileira teria inspirações keynesianas e estruturalistas (Bresser, 2009). Essas não apenas indicariam uma revalorização do Estado como planejador e condutor da política de desenvolvimento econômico, mas também representariam um distanciamento dos países do norte e de suas propostas de reformas econômicas. Havia uma intenção de fortalecer os laços com os países do sul global e de buscar soluções próprias para os problemas do sul. Essas iniciativas só foram possíveis dado o desenvolvimento econômico de um conjunto de países (entre eles o Brasil) que se tornariam conhecidos como potências emergentes, com maior poder de barganha nas negociações internacionais.

A implementação desse novo modelo beneficiou-se de uma conjuntura doméstica e internacional bastante favorável para o seu desenvolvimento. Do lado interno, havia uma conjuntura macroeconômica estável cuja ortodoxia foi mantida em larga medida até meados dos

²⁵ Ainda que as premissas deste modelo de desenvolvimento pareçam orientar o segundo mandato da presidente Dilma, a pesquisa não considerou esse mandato, devido ao seu pouco tempo de vigência e, também em função da grave crise política e econômica que o país vive e por isso é difícil dizer se esse modelo de Estado desenvolvimentista irá permanecer nas mesmas bases após o fim das crises.

anos 2000. O modelo também foi favorecido por uma estrutura de políticas sociais elaboradas no contexto das ‘políticas sociais compensatórias’ implementadas no fim dos anos 1990. Talvez o melhor exemplo dessa questão seja a consolidação, e, posteriormente, a grande expansão, de cinco programas de transferência de renda, concebidos nos anos 1990, em um grande programa (Bolsa Família) que se tornaria o ‘carro-chefe’ do governo Lula da Silva.

Do ponto de vista externo, o período dos anos 2000 foi marcado por um momento de grande estabilidade econômica, expansão do comércio e liquidez internacional (Erber 2009). Em paralelo a esse cenário havia uma forte tendência de investimentos externos em países emergentes, em especial para os BRICS, que apresentavam as melhores perspectivas econômicas e uma grande demanda por *commodities*, que puxou em patamares recordes seus preços, beneficiando países como o Brasil que são grandes exportadores de *commodities* agrícolas e minerais.

Esse novo modelo de Estado neodesenvolvimentista não se destaca pelo seu crescimento econômico ao longo deste período que foi em média de 3% ao ano²⁶, menos da metade do período observado entre 1930-1980 e cerca de um terço das taxas chinesas nos últimos 30 anos. Seu principal destaque é a qualidade do seu crescimento. O crescimento das camadas mais pobres da sociedade brasileira foi muito maior que o das camadas mais ricas. De acordo com a Pesquisa Nacional de Domicílios (PNAD)²⁷ o primeiro percentil dos domicílios cresceu entre 7-8%, a taxas quase chinesas, enquanto o crescimento do último percentil, mais rico, cresceu a taxas de 3-4% (Amann e Barrientos, 2014).

Dessa forma, a principal característica do novo modelo de desenvolvimento brasileiro seria o seu componente social, ou melhor, a sua preocupação com o crescimento associado à distribuição de renda. Esta se deu pela ampliação da oferta de serviços básicos como educação, saúde, assistência social, transferência direta de dinheiro para classes mais vulneráveis e um incremento sustentado no valor do salário mínimo.

O novo modelo de Estado desenvolvimentista brasileiro, no entanto, contrasta em alguns interessantes pontos com o modelo desenvolvimentista do século XX (Bresser, 2009; Siscú, de Paula e Michel, 2005). Um primeiro grande contraste dos dois modelos é a preocupação do

²⁶ Amann e Barrientos, 2014

²⁷ Entre o período de 2001 e 2012.

segundo em reduzir a pobreza e a desigualdade social²⁸. No primeiro modelo, inicialmente, durante o período Vargas, a preocupação era fortalecer os trabalhadores assalariados urbanos, atores-chave para o estabelecimento de um mercado doméstico forte. Já no fim do período deste primeiro modelo, durante o regime militar, a preocupação com a distribuição de renda é eclipsada pela preocupação com o crescimento econômico e com a geração de riqueza.

Outra interessante diferença entre os dois modelos está relacionada ao seu financiamento. O primeiro modelo foi basicamente financiado por poupança externa. Esses empréstimos culminaram na crise da dívida e inviabilizaram a continuação do modelo. O segundo modelo contou com um ambiente especialmente favorável em que o ‘boom’ das commodities, o aumento dos investimentos diretos externos e a expansão do comércio doméstico em função de medidas de fomento ao consumo como a facilitação do crédito fez com que a receita do governo aumentasse consideravelmente. Esse aumento em termos absolutos não apenas foi suficiente para financiar o desenvolvimento nacional, como permitiu que o custeio das políticas de inclusão social não impactassem muito nos interesses de constituências já estabelecidas – reduzindo, assim os obstáculos para a criação de um novo pacto social que legitimava o novo modelo (Amann e Barrientos, 2014).

O antigo modelo de desenvolvimento era voltado para dentro, baseado na estratégia de substituição de importações para responder às demandas do mercado interno. O atual modelo neodesenvolvimentista é orientado para fora, ou melhor, para a exportação. Essa diferenciação é importante em função da importância das receitas das exportações para o financiamento do Estado e sua política de desenvolvimento.

Outras duas importantes distinções eram a complacência com a inflação durante o período do primeiro modelo, e o forte controle que o segundo tenta manter sobre o crescimento da inflação, na medida em que se julga que esta é extremamente prejudicial aos setores mais pobres. Há uma outra distinção que seria a aceitação de se operar gerando déficits fiscais para aumentar o crescimento, uma das premissas do keynesianismo. O atual modelo teria a preocupação de manter

²⁸ Há polêmicas em relação à natureza do programa de redistribuição de renda implementado pelo segundo modelo. Uma das críticas indica que a redistribuição de renda feita apenas pelo aumento de renda, como é a base do programa atual. Isto, pois, dado que os programas de inclusão são basicamente financiados por gastos fiscais públicos. Dada a estrutura fiscal brasileira, os setores mais pobres acabam por ser os que mais arcam com os gastos de tais políticas. Para mais detalhes em relação a tais críticas, ver Erber (2009).

superávits fiscais para gerar reservas que garantiria a estabilidade da economia durante períodos de crises, como as vividas nos anos 1990.

Em suma, o Brasil experimentou momentos de crescimento mais sustentados durante os períodos em que o modelo de desenvolvimento vigente era calcado na presença e na liderança de um Estado desenvolvimentista, ainda que os dois modelos examinados trouxessem importantes distinções. Entretanto, isso não quer dizer que o modelo primário-exportador e do ajuste estrutural sejam ‘errados’ efetivamente. O surgimento dos modelos desenvolvimentistas, aparentemente, só foram possíveis a partir de um contexto doméstico e internacional favorável. É possível encontrar na literatura (Bresser, 2009; Yusuf, 2009) que a política do ajuste era necessária e permitiu, até certo ponto, a estabilidade macroeconômica e permitiu o crescimento do período subsequente. Essa mesma literatura, no entanto, indica que a implementação da política do ajuste acabou por não atingir seus objetivos pela sua implantação uniforme nos países de desenvolvimento, independente de sua situação, e pela liberalização financeira precoce.

O atual modelo de desenvolvimento é ainda um excelente indicador para a análise das políticas de cooperação sul-sul praticadas pelo Brasil. Como será visto mais à frente, a política de cooperação nacional é baseada na experiência doméstica de políticas sociais de inclusão social e no investimento público para fomentar o desenvolvimento econômico. As políticas de cooperação ainda privilegiam o relacionamento sul-sul que buscam soluções desenvolvidas em conjunto com os países do sul²⁹.

2.3.2 O Caso da China

A trajetória do desenvolvimento chinês ao longo do século XXI é demasiado complexo em função das grandes rupturas que o País sofreu. Passou pela guerra civil que pôs fim à Dinastia Qin e iniciou o breve período republicano, pela guerra civil subsequente, pela Segunda Guerra Mundial que contou com a ocupação japonesa, e pelo fim da guerra civil que originou a

²⁹ Ainda que haja uma tendência em ascensão de cooperação triangular, na qual há a inclusão de um país desenvolvido na equação.

República Popular da China. Mesmo no período da República Popular é possível destacar os difíceis anos que compreenderam a Era Mao. Movimentos como a Revolução Cultural e a política do Grande Salto Adiante causaram grande instabilidade na economia e distúrbios sociais, tendo inclusive um triste saldo de milhões de mortes.

Não raro, quando se discute o modelo de desenvolvimento chinês contemporâneo e suas raízes, se pensa no período iniciado com Deng Xiaoping em 1978. As reformas implementadas pelo líder chinês formam o molde para atual economia e a sociedade chinesa³⁰. Elas iriam constituir as bases para a potência chinesa, que demonstrou uma média de crescimento de cerca de 9% ao ano até o presente.

Seu espantoso crescimento fez com que a China atingisse feitos impressionantes, como chegar ao patamar de segunda maior economia do mundo, superando o Japão em 2010, e retirar cerca de 500 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza, segundo o Banco Mundial, diminuindo, assim, sua a proporção de 60% em 1978 para 10% em 2004³¹.

Outro ponto que merece destaque em relação à trajetória do crescimento chinês é o fato de que ela esteve ‘sobreviveu’ razoavelmente bem durante os principais períodos de crises econômicas que atingiram o “terceiro mundo” durante o final do século XX. Nas palavras de Lo (2003) *“China is unique in having survived well the three waves of economic catastrophes that beset the non-Western world over the past quarter-century, commonly known as the era of globalization”* (Lo, 2003, pag. 2). Lo refere-se à maneira pela qual a China lida com a crise da década de 1980, que como vimos foi considerada perdida do ponto de vista do desenvolvimento para diversos países do “terceiro mundo” e, ao Fim da Guerra Fria, pelas dificuldades vividas pelos países do bloco soviético e pela crise dos Tigres, que impactou quase todo o leste asiático, na década de 1990. A esse conjunto de crises que Lo se refere, também é possível incluir a relativa tranquilidade com a qual os chineses passaram pela crise financeira internacional de 2008.

O ponto levantado por Lo (2003) é de fato mais interessante quando é avaliado em termos da sua singularidade. Por isso, é razoavelmente frequente a retórica chinesa apontar para os seus modelos ‘com características chinesas’, que de fato implicam em uma constante ‘revisão’ de

³⁰ O ponto referente às políticas e reformas chinesas ocorridas tanto no período de Mao Tsé-Tung quando no de Deng Xiaoping serão mais bem desenvolvidas no quarto capítulo dedicado a cooperação chinesa.

³¹ Dados Diponíveis em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/amei_zhang_0.pdf

práticas correntes, mas adaptadas ao contexto e necessidades chinesas. Essa tendência é percebida e indicada pelo próprio governo chinês no que tange, por exemplo, à sua política de cooperação, como pode se ver em seu primeiro White Paper on Chinese Aid³².

Uma análise do sucesso do desenvolvimento chinês deve passar obrigatoriamente, entre outros pontos, pela forma pela qual ela replicou parte das experiências bem sucedidas dos países do leste asiático e com acomodação entre o seu regime autoritário e de economia planejada com a inclusão de forças de mercado e liberalização de alguns setores e, posteriormente, regiões. Esse processo foi acompanhado da promoção de comércio e atração de investimento estrangeiro, necessários para a política nacional de desenvolvimento.

A convivência do mercado com o Estado autoritário e planejador é identificado pelo processo de “*dual track*”, que foi importante no caso chinês, pois a presença forte do Estado na economia permitiu que este último corrigisse eventuais falhas no mercado ou até o orientasse para atingir os objetivos de desenvolvimento do Estado chinês. Através da preservação da sua capacidade de intervenção, a China pode conduzir um processo gradual de transição “*de modo a garantir os pré-requisitos necessários ao êxito do novo sistema econômico.*” (Guimarães, 2012, pag 105). A presença estatal se daria inclusive pelas atuantes empresas estatais que se tornaram peça fundamental, não apenas do desenvolvimento doméstico, mas também das políticas de cooperação chinesa em diversos países.

De volta ao primeiro ponto, da adoção do modelo de desenvolvimento dos países do leste asiático, é importante fazer referência à forma pela qual a China conseguiu replicar, ainda que à sua maneira, a experiência dos países do leste asiático em termos de desenvolvimento. Esse ponto tem relevância, pois os chamados tigres asiáticos e o Japão foram considerados os grandes casos de sucesso na segunda metade do século XX. Com o Japão e a Coreia do Sul como seus principais representantes, esse grupo de países acabou por se tornar um “modelo” a ser seguido no âmbito das reformas neoliberais dos anos 1980 e meados de 1990. Esse grupo funcionou muitas vezes como exemplo que confirmava a factibilidade das propostas feitas pela agenda do Consenso de Washington.

³² Documento elaborado pelo governo chinês para descrever a política cooperação chinesa. Existem até o momento dois documentos dessa natureza e ambos serão vistos com mais cuidado no quarto capítulo.

O caso da China não seria extraordinário apenas por ter obtido sucesso (em replicar o modelo de desenvolvimento do leste asiático) em seguir alguns dos passos dos Tigres e do Japão, mas, sobretudo, por conseguir conduzir uma transição incorporando elementos de mercado a partir de um contexto de economia planejada.

Sendo assim, para entender exatamente quais foram os passos da China para montar o seu modelo de desenvolvimento, ou o “Consenso de Pequim” (Mah, 2013), é interessante uma breve análise sobre as características do modelo do leste asiático de desenvolvimento.

O modelo asiático tinha base em algumas premissas que eram afetas à ideia de Estado desenvolvimentista, na medida em que o Estado determinaria um objetivo fim e uma estratégia nacional de desenvolvimento. Essa estratégia, nesse contexto, pressupunha uma rápida industrialização do País e uma orientação exportadora da sua produção (em oposição, por exemplo, à ideia de satisfação do mercado doméstico, como no caso do Brasil no seu primeiro período desenvolvimentista). Assim, isso significava a priorização de setores com investimentos de alta intensidade e foco no binômio produtividade-crescimento. Para atingir esse último, o modelo pressupunha altos investimentos em inovações em tecnologia e o constante aprimoramento do setor industrial (Lo, 2003).

Outro conjunto de medidas iniciais deste modelo é relacionado à proteção de setores chave, através de barreiras tarifárias e pesados subsídios e empréstimos para empresas ‘campeãs’. A iniciativa de apoiar empresas campeãs em seu estágio de formação tinha como objetivo a estruturação e empresas ‘gigantes’ com capacidade de competir internacionalmente com as empresas americanas e europeias.

Dessa forma, tendo inspiração no modelo asiático, a China desenvolveria a sua maneira e a partir de suas especificidades o seu modelo de Estado desenvolvimentista. Esse modelo partia de dois grandes princípios: o primeiro é a forte orientação em investimentos e a segunda é o foco em exportação (Zhang, 2011).

Do ponto de vista dos investimentos, eles são o pilar central de uma das principais prioridades dos governos chineses desde 1978, a industrialização. Dessa forma, para fomentar investimentos que dessem suporte à industrialização (desde o próprio investimento produtivo até os que visam à infraestrutura), o modelo chinês de desenvolvimento precificou artificialmente os preços domésticos das *commodities* e da energia, de forma a torna-las mais acessíveis. Outra

importante medida foi a manutenção de baixos patamares de juros. Zhang (2011) argumenta que essas medidas determinaram um sistema que privilegiava os investidores (grandes consumidores de *commodities* e que contraíam grandes dívidas) em detrimento dos setores que supriam *commodities* e dos credores.

Outros fatores que visavam suportar os altos investimentos foram a manutenção da inflação sobre controle e outras políticas que fomentavam a poupança doméstica, gerando grandes estoques de capital a serem revertidos para investimentos.

Dessa forma, os altos estoques de poupança privada, os pesados investimentos estatais e a abertura das Zonas Econômicas Especiais³³ (ZEEs) para investimentos estrangeiros criaram um ambiente mais que propício para os necessários pesados investimentos. Isto, somado à impressionante mobilização de capital e à oferta de um contingente de mão de obra ‘semi-infinito’ barata e razoavelmente qualificada, fez com que os chineses conseguissem avançar em passos largos no processo de ‘*catch up*’ (Guimarães, 2012).

Do ponto de vista da orientação pela exportação os chineses optaram por também manter sua moeda artificialmente desvalorizada para potencializar suas exportações. A orientação à exportação contrastava com a sua tradição anterior. Antes das reformas, a China era um País muito fechado e não praticava as políticas de vantagens comparativas como a maior parte dos países do “terceiro mundo”. Com as reformas, as políticas de comércio exterior chinesas passaram a obedecer às regras de mercado. Essa ‘adequação’ fez com que os chineses se encontrassem, já no início dos anos 1990, com barreiras tarifárias e não tarifárias razoavelmente inferiores à média dos países em desenvolvimento (Guimarães, 2012).

A liberalização comercial chinesa, no entanto, guardava, como de praxe, algumas peculiaridades. Apesar de praticar o seu comércio exterior por normas de mercado, o Estado mantinha ainda certo controle sobre as relações comerciais, sobretudo no que tange à proteção de determinados setores considerados estratégicos. A liberalização associada à moeda barata impulsionou fortemente suas exportações, que também foram beneficiadas pela criação das

³³ As Zonas Econômicas Especiais foram estabelecidas em seis cidades litorâneas chinesas. Nas Zonas econômicas a rigidez econômica do regime de Pequim foi flexibilizada. A flexibilização envolvia abertura para o capital externo, permissão para empresas estrangeiras operarem em solo chinês, sistema de taxaço diferenciado e ampls investimento estatais no setor de infraestrutura das cidades.

ZEEs. Estas últimas também haviam sido extremamente importante para atração de capital estrangeiro e, sobretudo, atração de tecnologia e inovação.

A questão da inovação também merece destaque no modelo de desenvolvimento chinês. Se por um lado, a inovação, a exemplo do modelo dos países do leste asiático que inspirou o modelo chinês, foi foco de grande investimento e de políticas públicas. Pelo outro lado, ela também foi amplamente beneficiada pelo “*conteúdo regional no processo de desenvolvimento chinês*” (Guimarães, 2012; pag 107). A China se tornou rapidamente muito atraente para muitas empresas internacionais. Além de suas características específicas, como veremos adiante, o governo chinês implementou uma política de atração de investimentos exteriores que facilitou a vinda de empresas estrangeiras e incrementou suas relações comerciais. Esse esforço foi particularmente importante na região do leste da Ásia, o que resultou na atração de investimentos de empresas dos Tigres e do Japão.

Essa relação específica mostrou ser muito benéfica para a China, que recebeu em seu território grandes segmentos produtivos de diversas empresas, aumentando consideravelmente operações intraempresas – na qual, de maneira geral, as plantas produtivas vinham para a China e as demais áreas da empresa ficavam em seu país de origem. Essa tendência fez com que houvesse uma ativa relação comercial dentro das próprias empresas na medida em que elas mandavam para a china componentes e maquinário para abastecer suas plantas, enquanto as indústrias na China exportavam os produtos finais e remetiam de volta dividendos (Guimarães, 2012).

A relação entre as empresas multinacionais da região ainda se aprofundaria mais com as práticas de terceirização (das plantas multinacionais já na China que subcontratavam empresas chinesas para determinadas etapas da produção) e de *joint ventures* entre empresas estrangeiras e chinesas. Essas duas práticas parecem ter dado às empresas chinesas oportunidades excelentes de absorver tecnologia e técnicas de gestão avançadas, que, por sua vez encorajaram as empresas chinesas em investir mais em inovação e P&D tornando-as cada vez mais competitivas (Guimarães, 2012). Como dito anteriormente, o elemento da regionalização que permitiu esse contato entre as empresas dos Tigre e do Japão foi de extrema relevância, uma vez que as empresas dos países do leste asiático estavam consideravelmente mais avançadas em termos de tecnologia e inovação – em função dos estímulos do modelo asiático de desenvolvimento (Wade, 1990).

Em parte, supõem-se que o sucesso do modelo chinês de desenvolvimento, em parte, derive de um conjunto de características que lhe permitiu ter considerável autonomia no manejo da sua política econômica. A maneira pela qual a China consegue manter o valor artificial de sua moeda, promover uma abertura econômica gradual e implementar restrições a abertura financeira (o sistema financeiro chinês era orientado pelos bancos, em sua maioria estatais, e não pelo mercado) é diferente da grande maioria dos países do “terceiro mundo” (Lo, 2003). Essa autonomia se justificaria em função de a China ter conseguido “enquadrar” o capital estrangeiro, como diz Guimarães (2012). Tal ‘enquadrada’ se dá pela margem de negociação que a China tem pelo seu incrível mercado consumidor, pelas condições extremamente atrativas para as empresas estrangeiras (mão de obra abundante e barata, pelos preços domésticos das *commodities* e energia controlados e pelos juros mais baixos), pela taxa de crescimento e, até, pela sua posição geopolítica.

Nesse sentido a China tem ganhado um considerável poder de barganha para conduzir de forma mais autônoma a sua política econômica, diferentemente dos países que tiveram de passar pelo ajuste estrutural e sofrer ampla intervenção em suas políticas econômicas, e por consequência, perderam muitas vezes o controle da transição para o mercado, em especial no que se refere à abertura do sistema financeiro (Bresser, 2009 e Lo, 2003).

Em síntese, é possível identificar diversas características de um Estado desenvolvimentista no modelo chinês de desenvolvimento. Seu sucesso parece vir da maneira pela qual a China conseguiu estabelecer um regime político autoritário e centralizador que realizasse uma gradual transição da sua economia fechada para uma orientada para o mercado, mas sem perder o controle. Alguns elementos para tal sucesso podem ser encontrados na “*capacidade de as autoridades chinesas fomentaram certos setores e empresas, preservarem bons fundamentos econômicos e garantirem a ordem social*” (Guimarães, 2012; pag 116).

O caso chinês ainda é interessante, pois ele parece ir muito além do Estado desenvolvimentista tradicional, que se preocupa com o provimento de bens públicos e correções de falhas do mercado. O modelo chinês investiria muito esforço na estruturação de fortes grupos empresariais estatais que são entendidos como chave para fortalecer o poder internacional do País (Guimarães, 2012). O modelo chinês também iria além, ao conseguir conjugar o controle dos bancos, base do sistema financeiro chinês, de um grande número de empresas e, ao mesmo tempo

fomentar medidas que aferiam autonomia para as empresas estatais, em especial para as campeãs, que tinham um nível de intervenção reduzido (Evans, 2004 apud Guimarães, 2012).

2.4 Conclusão

O presente capítulo teve como objetivo demonstrar as clivagens no pensamento que impactaram na percepção do papel do Estado e de suas instituições no desenvolvimento. Supõe-se que isso ajudará a compreender melhor o processo que levou à adoção dos atuais modelos de Estado desenvolvimentista no Brasil e na China - guardando as suas especificidades.

Tais especificidades formam umas das bases da análise, em perspectiva comparada, da mesma prática internacional dos dois países: a cooperação sul-sul. Melhor dizendo, a apresentação de parte da trajetória das concepções de desenvolvimento e da discussão do papel do Estado no desenvolvimento ajudou a compreender a maneira pela qual cada um dos dois países estudados concebeu o seu modelo de desenvolvimento, e por consequência, suas políticas de cooperação sul-sul.

Nesse sentido, para se ter mais clareza em relação a esse ponto, no próximo capítulo será realizada uma análise da trajetória histórica dos conceitos de assistência e cooperação para o desenvolvimento. Uma vez apresentada a perspectiva histórica dos fenômenos da assistência e cooperação, podemos ir adiante e fazer um exame das políticas, das motivações e das estruturas institucionais de ambos os países, com o intuito de compreender melhor, não apenas cada caso, mas também a própria ideia de cooperação sul-sul.

Capítulo 3 Origens da Assistência Tradicional e o Surgimento da Cooperação Sul-Sul

O tema da assistência e cooperação internacional para o desenvolvimento, da forma que conhecemos hoje, é bastante recente em termos históricos. Ainda que seja possível encontrar ao longo da história diversas maneiras pelas quais países ou unidades políticas prestaram auxílio ou cooperaram entre si, o embrião da assistência internacional moderna pode ser localizado aproximadamente no final do século XIX e início do século XX (Hjertholm e White, 2000). Contudo, neste período ela foi praticada de maneira muito pontual. Apenas ao fim da Segunda Guerra Mundial é que a assistência internacional ganha seus contornos atuais e mais importante, passa a ser praticada de maneira sistemática em quase todo o globo.

Desde então, o que eram consideradas práticas episódicas passaram a ser parte integrante da política externa dos países. Hoje a assistência e a cooperação são um elemento permanente das relações internacionais e refletem um conjunto de valores e normas desse sistema (Lancaster, 2007). A assistência e a cooperação internacional para o desenvolvimento evoluíram muito desde as suas primeiras iniciativas do pós-guerra. Com o passar das décadas não apenas há a incorporação de novas modalidades de assistência e cooperação como as já existentes serão aprimoradas através de longos processos de debates e fóruns multilaterais.

Ainda, outro fator fundamental é a nova “demografia” do sistema de cooperação internacional. No período logo após a Segunda Guerra, essa estrutura era razoavelmente bem definida. Tínhamos como doadores os países do “primeiro mundo” – capitalistas alinhados com os Estados Unidos e provedores de assistência. Assim como a União Soviética, com os seus países satélites, que formavam o “segundo mundo”. Os demais países, que não pertenciam a nenhuma dessas duas categorias, pertenciam ao “terceiro mundo”. Estes, sim, eram receptores de

assistência para o desenvolvimento. Contudo, com o passar das décadas as linhas dessas definições ficaram turvas na medida em que países que eram apenas receptores se tornaram também importantes provedores, países provedores se tornaram também receptores e, ainda, um grande número de novos atores também começaram a ganhar espaço, como: organizações não governamentais, fundações, empresas e até indivíduos (Souza, 2014).

Dessa forma, para se ter melhor clareza desse complexo e instigante processo, da evolução da assistência e cooperação internacional, este capítulo irá caminhar pelas décadas, desde o fim da Segunda Guerra até o início do século XXI, identificando em cada década o contexto internacional e desenvolvimento, tanto da assistência, quando da cooperação sul-sul.

3.1 Raízes da assistência e cooperação para o desenvolvimento

Tradicionalmente ao se falar dos antecedentes das iniciativas de assistência e cooperação para o desenvolvimento, são elencados alguns exemplos ocorridos antes de 1945. É possível considerar tais antecedentes não apenas através de atividades concretas, mas também por ideias que permitiram o estabelecimento do modelo contemporâneo de assistência. Cinco tradições se destacam nesse sentido: o Imperialismo, o humanitarismo, a tradição da solidariedade, o missionarismo e os direitos humanos (Stokke, 2009).

O Imperialismo, provavelmente uma das mais fortes tradições que influenciaram os programas de assistência para o desenvolvimento, tem fundamento nas relações coloniais. Nesse contexto, as iniciativas realizadas pelas metrópoles são analisadas como parte de um objetivo prático ligado aos interesses das metrópoles. No entanto, para que essas iniciativas se viabilizassem, era necessária uma série de investimentos e melhorias em infraestrutura e comunicações nas colônias. Assim, apesar do objetivo primário ter sido o atendimento aos interesses das metrópoles, essas iniciativas acabaram gerando ganhos colaterais para as colônias. Em adição a isso, também é possível sugerir que as potências imperiais tenham usado a assistência como uma ferramenta de manutenção da sua influência política e econômica nos países que eram suas ex-colônias.

A tradição do humanitarismo tem relação com a resposta rápida a crises humanitárias, sejam elas causadas pelo homem ou pela natureza. Um dos grandes destaques dessa tradição é o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e sua atuação desde o final do século XIX nos conflitos europeus. Seu foco, de maneira geral, trata de questões imediatistas e não com soluções sustentadas de médio e longo prazo. Atualmente esta em discussão o papel das soluções sustentáveis para emergências. Essa tradição teve um papel importante nas atividades de assistência alimentar (*food aid*), que foi umas das principais ferramentas de assistência entre as décadas de 1940-60 e permanece sendo, hoje em dia, no que tange às crises humanitárias.

A tradição da solidariedade é mais visível na retórica dos países socialistas, social democratas, bem como nos países em desenvolvimento. Perpassam por esta tradição uma série de conceitos e valores como o de justiça social e dignidade dos países receptores de assistência. Ela ajuda a fundamentar algumas modalidades importantes como a cooperação técnica, que muitas vezes se dá através do compartilhamento de tecnologia ou conhecimento. Essa tradição ainda é extremamente relevante para os programas de cooperação sul-sul da China e do Brasil, tendo esse último recentemente enquadrado sua cooperação dentro dos princípios de “solidariedade e reciprocidade” (Stokke, 2009)

A tradição missionária é um pouco menos óbvia de identificar. Contudo, ela remonta às atividades relacionadas a religiões/igrejas que operavam dentro da premissa de que aqueles que têm mais deveriam ajudar os menos afortunados. Essa corrente fundamentou, de certa maneira, missões educacionais e médicas, durante muito tempo, e ajudou a inspirar, atualmente, uma ampla gama de atividades voluntárias, sobretudo por atores não governamentais.

Finalmente, a tradição dos direitos humanos parece ser um dos principais pilares de todo o sistema de assistência e cooperação internacional para o desenvolvimento. Codificado apenas em 1948 na Declaração Universal dos Direitos Humanos, sua evolução anda de ‘mãos dadas’ com a evolução do sistema de cooperação, na medida em que seus objetivos de desenvolvimento lidam em última análise com a satisfação dos direitos dos cidadãos do Estado receptor. Há alguma controvérsia em relação ao significado da aplicação dos direitos humanos e é possível perceber análises em que se vê o ocidente dando mais ênfase a direitos civis e políticos, enquanto os países do leste focavam mais em direitos econômicos e sociais.

Os embriões da prática de facto da assistência moderna podem ser localizados em algumas políticas implementadas na Inglaterra e nos Estados Unidos no século XIX (Hjertholm e White, 1998). Já em 1812, em decorrência de um terremoto na Venezuela, o congresso norte americano aprovaria o Act for the Relief of the Citizens of Venezuela, o qual previa uma doação de US\$ 50.000 a ser utilizada pelo governo venezuelano para comprar produtos americanos, com o objetivo de auxiliar os cidadãos afetados pelo terremoto (Hjertholm e White, 1998). É interessante notar que essa ação não conseguiu criar precedente para outras ajudas em casos de desastres e emergências. Ao longo do século XIX outros ‘Acts’ não tiveram o mesmo sucesso no Congresso, que voltaria a conceder ajuda para emergências no exterior apenas no século XX. Para além da ajuda de emergência, duas políticas do governo norte americano destacam-se como pioneiras entre políticas de assistência, em adição ao Plano Marshall. A primeira é a “Good Neighbor Policy” de Roosevelt, para a América Latina nas décadas de 1930 e 1940. A segunda é o “Point Four Program” do presidente Truman, iniciado em 1949.

No caso Inglês é possível identificar o Colonial Development Act de 1929 como o ponto de inflexão entre a prática do *laissez faire* nas colônias inglesas, para uma política continuada de assistência. Essa mudança na concepção do relacionamento entre o Reino Unido e suas colônias é ainda aprofundada com o Colonial Development and Welfare Act de 1940, repetido em 1945 (Kanbur, 2003). Interessante notar que tal qual experiências embrionárias de assistência norte-americana, as britânicas também tinham no centro de sua formulação o elemento da “assistência atada”, obrigando suas colônias ou países receptores a utilizar os recursos provenientes de suas metrópoles, seja em produtos e/ou serviços ingleses (Little e Clifford, 1965).

3.2 Primeiros Momentos Pós-Guerra

Ao fim da Segunda Guerra Mundial começava a se consolidar a arquitetura bipolar que regeria o sistema internacional por toda a Guerra Fria. A Europa, principal campo de batalha da guerra, estava arrasada e os impactos do conflito iam para muito além do econômico. A guerra afetou gravemente a infraestrutura física do continente europeu, assim como socialmente provocou dezenas de milhões de mortes e outros tantos refugiados. A devastação europeia proporcionou um ambiente fértil para que as duas ideologias, pró-capitalismo pelo lado dos

norte-americanos, e pró-socialismo por parte dos soviéticos, disputassem palmo a palmo suas respectivas áreas de influência.

Outro importante fenômeno que seria fundamental para o desenvolvimento tanto da ideia de assistência, mas principalmente para a cooperação sul-sul, seria o processo de descolonização que se iniciaria no período pós-Segunda Guerra e ganharia corpo durante as décadas de 1960 e 70. Esse elemento é basilar para compreender o comportamento dos países desenvolvidos que se lançam em uma corrida pela manutenção e/ou expansão de suas zonas de influência geopolítica a descolonização abre a espaço para o estabelecimento de uma identidade do sul, não alinhada.

Dessa forma, dentro desse contexto, os primeiros anos do pós-guerra acabaram por funcionar como um “período de incubação do desenvolvimento” (Rist apud Milani, 2014) com a emergência das às primeiras práticas de assistência na Europa, mais tarde espalhadas ao redor do globo.

3.2.1 Para a Assistência

No âmbito da disputa de poder entre os Estados Unidos e a União Soviética, o apoio norte americano à Grécia e à Turquia pode ser considerado como uma das primeiras iniciativas de assistência, que acabaram por prepara o terreno e inspirar o Plano Marshall. Com o anúncio britânico de que teria de retirar o seu suporte dos governos gregos e turcos em função de sua própria situação, os EUA se sentiram compelidos a preencher o vácuo deixado, antes que os soviéticos o fizessem. Para tal, os americanos forneceram assistência econômica para estabilizar o governo grego e as finanças turcas (Lancaster, 2007).

Um ano mais tarde, em 1948, seria lançado nos Estados Unidos o Plano Marshall. O plano foi implementado entre os anos de 1948 e 1952. Ele previa a transferências de recursos financeiros e de assistência *in kind* do governo norte americano para os países europeus ocidentais da ordem de US\$ 13,5 bilhões de dólares, com o objetivo de alimentar e reconstruir os países afetados pela guerra (Stokke, 2009).

Para implementar o Plano Marshall e dar corpo a uma nova ordem internacional, foram criadas instituições que seriam muito importantes para à arquitetura institucional da assistência

para o desenvolvimento. Estas seriam a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OEEC), por um lado as instituições de Bretton Woods, o Grupo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Sendo o Banco Mundial a instituição responsável pelo Plano Marshall.

Fundada em 1948 a OEEC foi estabelecida para gerir os recursos dos Estados Unidos, que faziam parte do Plano Marshall. Para cumprir tal objetivo, o Plano previa assistência através da concessão de empréstimos concessionais³⁴, doações e de programas de cooperação técnica. A ideia era investir na reconstrução e modernização da indústria e implementar políticas econômicas que favorecessem o livre mercado na região, como, por exemplo, a remoção das barreiras tarifárias.

Para se ter acesso ao programa do Plano Marshall os países deveriam se comprometer com a implementação de uma economia de mercado, aberta para os membros do Plano e para os Estados Unidos. Os países do bloco soviético rejeitaram a oferta americana e não fizeram parte do Plano. Assim o Plano serviu para fortalecer as democracias ocidentais e garantir alguma estabilidade na sua nova esfera de influência. Os Estados Unidos ainda tiveram como vantagem o impulso dado no seu setor agropecuário, visto que cerca de um terço da assistência do plano consistia em alimentos, forragem e fertilizantes (Stokke, 2009).

O Plano Marshall desde seu início, sofreu críticas, sobretudo de pensadores liberais. O economista Ludwig von Mises, argumenta que os subsídios norte americanos apenas funcionavam para ocultar políticas ‘desastrosas’ de natureza socialista que alguns governos europeus vinham implementando. Outras críticas da linha liberal também atacavam a característica estatizante do Plano, que apenas atrasava a transição das economias europeias para um modelo mais liberal, sobretudo nos países que tinham experimentado regimes totalitários. Críticas mais recentes vão na direção dos interesses ‘imperialistas’ dos norte americanos em relação aos europeus e seus objetivos de incluí-los dentro de sua esfera de influência (Stokke, 2009).

Entretanto, durante muito tempo, o Plano Marshall foi considerado um sucesso quase incontestado. Ao fim do Plano, em 1952, todos os países que fizeram parte dele tinham obtido um

³⁴ Empréstimos Concessionais são aqueles que possuem algum grau de subvenção da entidade que o oferece. Segundo definição da OCDE, como visto na Introdução, para ser considerado assistência, um empréstimo deve ter um elemento concessional de pelo menos 25%.

expressivo crescimento econômico, ultrapassando seus níveis pré-guerra. Tal sucesso foi fundamental para que o Plano Marshall, ao contrário das políticas de assistência anteriores dos Estados Unidos, como o Act for the Relief of the Citizens of Venezuela, conseguisse se tornar referência para a prática de assistência e que passasse a ser uma ferramenta política comum, sobretudo, entre os países desenvolvidos.

A partir de 1952, com o fim dos desembolsos para os países europeus, um considerável volume de recursos norte americanos agora estava disponível para outras políticas. A ideia, neste momento em que as economias europeias já se encontravam razoavelmente reestabelecidas, era levar para o plano global este modelo de assistência. Com o início de uma onda de descolonização na África e Ásia, diversos países foram ganhando sua independência e, com ela, os desafios de administrar seus governos e suas economias. Dessa forma, os recursos norte americanos que compunham as políticas de assistência para a Europa, começaram a ser transferidos paulatinamente para países os países em desenvolvimento, sobretudo da África Subsaariana (Kanbur, 2003).

No que tange às Instituições de Bretton Woods, o Banco Mundial³⁵ é que teve, nesse período, o principal papel na promoção de assistência, dentre as instituições multilaterais. O Banco foi responsável por alguns empréstimos concessionais a países europeus, sobretudo antes do Plano Marshall entrar em ação. É Interessante notar que as condições que o Banco impunha para seus empréstimos eram consideradas razoavelmente desvantajosas em comparação às propostas pela OEEC. Dessa forma, com o início da implementação do Plano Marshall na Europa, o Banco Mundial começou a mudar seu foco para outros países não europeus.

Nos primeiros anos do pós-guerra, mesmo após o Plano Marshall, os Estados Unidos foram o principal protagonista do sistema de assistência internacional para o desenvolvimento. Esse protagonismo não se deu apenas pelos recursos invertidos para os programas de assistência, mas também pelo seu papel na formulação da arquitetura institucional (Banco Mundial, FMI e ONU e suas agências). Com o fim do Plano Marshall, os europeus e japoneses, já recuperados dos impactos da guerra foram pressionados pelos Estados Unidos para somarem forças no esforço da

³⁵ Segundo Feliciano (2012) os países do G7, em especial os Estados Unidos, tem forte influência sobre Instituições como o FMI e o Banco Mundial. Tendo esses sido utilizados para punir ou preminar países em desenvolvimento. No entanto, Feliciano (2012) pontua que a literatura especializada no tema indica que a influência desses países no FMI é consideravelmente maior que no Banco Mundial.

assistência global (Milani, 2014; Lancaster, 2007; Stokke 2009). Essa pressão norte-americana funciona como um agente catalizador que fará com que as principais economias do ocidente iniciem um processo de estabelecimento de uma estrutura institucional que dará suporte às suas políticas de assistência.

3.2.2 Para a Cooperação Sul-Sul

Na sequência do pós-guerra, a ideia de cooperação sul-sul ainda estava em gestação. Ainda que o conceito não tivesse sido cunhado, o período é mais importante pelo início da formulação de uma identidade nos países do sul. Os países do sul global, neste período, caracterizados como “terceiro mundo” constituíam uma ampla gama de países com diferentes níveis de desenvolvimento econômico e social. Um elemento fundamental que irá definir estes países, muitos deles recém-independentes, ao longo da segunda metade do século XX será um esforço sustentado de se desenvolver (sobretudo economicamente) e de reduzir seus níveis de dependência dos países do norte. É nesse sentido que, segundo Bruno Ayllón Pino (2014), os países do sul global se posicionariam como um “espaço de resistência híbrido”.

O processo de formação da ideia de cooperação sul-sul se dará nesse contexto de, ao buscar o seu desenvolvimento, os países do sul buscassem, também, soluções do sul alinhadas com ideais de autossuficiência.

O sudeste asiático, na década de 1950, é o marco originário da ideia de cooperação sul-sul, sendo o berço de um senso de identidade do sul. Boa parte da literatura (Pino, 2014; Xiaoyun, 2014; Chaturvedi, 2012) aponta que as iniciativas ocorridas nesse momento foram marcadas pela afirmação de interesses comuns e desafios partilhados. Elas significavam o repúdio desses países à intervenções conduzidas pelos países do norte, e a clareza da necessidade da redução das assimetrias do sistema econômico internacional.

A primeira iniciativa nesse contexto foi a Conferência de Colombo em 1954 entre Ceilão, Birmânia, Índia, Paquistão e Indonésia. Contudo, foi no âmbito da aproximação entre China e Índia, para resolução do conflito no Tibet, que surgiram os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica enunciados pelo então primeiro ministro chinês Zhou Enlai. A importância desses

princípios se dá pelo fato de que eles serviriam de base para a Conferência de Bandung, em 1955, na Indonésia, na qual países da África e Ásia se reúnem para discutir alternativas ao primeiro e segundo mundos e como poderiam incrementar o seu peso relativo nas relações internacionais.

A declaração final de Bandung é considerada um marco fundamental para os esforços concertados dos países do sul na tentativa de reduzir sua dependência econômica dos países do norte, mas também de garantirem o respeito aos seus direitos (para muitos, recém-adquiridos) de soberania e autoafirmação. Os Dez Princípios de Bandung são:

Quadro 3.1 Os Dez Princípios de Bandung

1. Respeito aos Direitos Humanos fundamentais e aos Propósitos e Princípios da Carta das Nações Unidas;
2. Respeito à soberania e integridade territorial de todas as nações;
3. Reconhecimento da igualdade de todas as raças e nações, grandes e pequenas;
4. Não-intervenção e não-ingerência nos assuntos internos de outro país - (Autodeterminação dos povos);
5. Respeito pelo direito de cada nação defender-se, individual e coletivamente, em conformidade com a Carta das Nações Unidas;
6. Abstenção na participação em arranjos de defesa coletiva destinados a servir aos interesses particulares das superpotências;
7. Abstenção de todo ato ou ameaça de agressão, ou do emprego da força, contra a integridade territorial ou a independência política de outro país;
8. Solução de todas as disputas internacionais por meios pacíficos, como negociações e conciliações, arbitradas por tribunais internacionais em conformidade com a Carta das Nações Unidas;
9. Promoção dos interesses mútuos de cooperação;
10. Respeito à justiça e à obrigações internacionais.

Fonte: <https://bandung60.files.wordpress.com/2015/04/bandung-bulletin-9-1.pdf> (Tradução própria).

Por outro lado, os eventos que contribuíram para a formação da ideia de cooperação sul-sul neste período não se encerram nas iniciativas afro-asiáticas. É possível identificar também outro conjunto de iniciativas, desta vez na América Latina, liderada pela Cepal, que discutia sobre questões relacionadas ao seu ‘subdesenvolvimento’ e dependência dos países ocidentais.

Entretanto, a presente pesquisa identifica que será no âmbito das Nações Unidas que boa parte do processo de criação e consolidação da cooperação sul-sul se dará. A ONU será a principal plataforma na qual os países do “terceiro mundo”, cada vez mais numerosos em função do processo de descolonização, conseguiram disputar com os países do primeiro e segundo mundo novos termos para sua melhor inserção internacional. A Assembleia Geral e os programas e fundos da ONU serão espaços de debate e disputas nos quais os países do sul global lograram alguns êxitos em conseguir concessões dos países do norte.

Nesse primeiro momento da década de 1950, na qual boa parte dos programas, fundos e agências da ONU estavam sendo formadas, algumas iniciativas se destacam enquanto ‘vitórias’ dos países do sul no âmbito das negociações na ONU. Elas seriam, de certo modo, iniciativas embrionárias da ideia de cooperação sul-sul. Neste momento julgava-se que conhecimento e capital eram as duas principais lacunas dos países ‘subdesenvolvidos’ (Stokke, 2009). Para preencher tal lacuna foram criados um programa de assistência técnica e um fundo que pudesse dispor de capital em condições mais favoráveis.

No final dos anos 1940 o tema da assistência técnica começava a ganhar tração nos debates internacionais sobre o desenvolvimento, sobretudo como uma solução para lidar com a questão da falta de conhecimento técnico nos países do sul. Os Estados Unidos, nesse momento, foram o principal protagonista em advogar tal solução, estabelecendo um amplo programa de assistência técnica bilateral para seus aliados. No âmbito da ONU, foi estabelecido o “Expanded Program of Technical Assistance” (EPTA), que entrou em operação a partir de 1950. Seus principais objetivos eram ajudar os países do sul a desenvolverem sua indústria e agricultura. O programa era financiado por contribuições, em sua maior parte, dos países ocidentais. A União Soviética ficou reticente em um primeiro momento, mas depois aderiu com contribuições. Interessante perceber que alguns países em desenvolvimento também contribuíram para o custeio do programa, como Argentina, Brasil e Índia (Stokke, 2009).

Desde seu início, o EPTA tinha uma preocupação política muito importante que foi objeto de debate, sobretudo por parte dos países em desenvolvimento. Sua preocupação era com a ‘independência’ dos países do sul em implementarem os programas de assistência técnica a partir de suas próprias demandas. Havia, desde aquele momento, uma preocupação com o conceito de *ownership*, bastante importante no discurso da cooperação sul-sul contemporânea, como veremos mais adiante. Nesse sentido, para lidar com essas preocupações, a assistência provida pelo EPTA foi implementada pelos órgãos da ONU, sobretudo a UNESCO, OMS, OMT e FAO.

Do ponto de vista dos recursos financeiros, as negociações foram mais duras. Durante os anos de 1940 e 1950 os principais esforços da ONU no campo da ação para o desenvolvimento estavam restritos ao EPTA e aos repetidos pedidos para o Banco Mundial começar a transferir seus empréstimos dos países europeus para os países em desenvolvimento (Stokke, 2009). Nesse sentido surge à ideia do Special United Nations Fund for Economic Development (SUNFED) que apenas entraria em operação em 1959, depois de um amplo debate ao longo da década de 1950. O SUNFED terminou diferente de sua concepção original. A ideia era que a ONU pudesse processar parte da assistência para o desenvolvimento através do fundo, concedendo empréstimos concessionais, e até *grants*, para os países menos desenvolvidos. A proposta, no entanto, encontrou forte resistência dos países desenvolvidos. A solução final foi de organizar o fundo, não nos moldes do Plano Marshall como gostariam os países do sul, mas em um mecanismo com um capital bem mais modesto, que teria como principal função estimular o investimento privado, uma vez que ele garantia o capital inicial dos projetos.

3.3 Década de 1960: A Primeira Década do Desenvolvimento

A década de 1960 foi um importante momento no qual algumas tendências começam a se consolidar e com isso mudar gradualmente o panorama do sistema de assistência e cooperação internacional. Nesse sentido, se destacam três processos que ocorrem em paralelo. O primeiro é a consolidação do bloco socialista como um ator relevante no sistema de assistência internacional. A China, em menor medida e a União Soviética e outros países da Europa Oriental aumentam consideravelmente seus programas de assistência. É a partir desse momento que a União Soviética passa a começar a ir além no seu programa de assistência, que até esse momento apenas

compreendia países socialistas. A partir da década de 1960 a União Soviética começava a engajar países aliados não comunistas, como Índia, Egito e Síria (Lancaster, 2007).

Um segundo importante processo é a evolução do movimento dos países em desenvolvimento. A partir da década de 1960, o “movimento terceiro mundista”, que se restringia à África e a Ásia, agora ganhava contornos globais e incluía cada vez mais países de outros continentes, como Europa e América Latina. A expansão desse movimento será bastante relevante para fortalecer o posicionamento dos países em desenvolvimento em relação às suas disputas com os países do norte. Ainda, esse processo será particularmente importante para a consolidação da cooperação sul-sul.

O terceiro processo é a consolidação das Nações Unidas, que agora conta com quase todos os seus principais programas, fundos e agências e passa a ter mais condições de se posicionar e atuar no cenário internacional. Outra mudança no âmbito da ONU é a relativa “perda de controle” dos Estados Unidos na Assembleia Geral frente ao fortalecimento dos países em desenvolvimento na organização (Stokke, 2009).

3.3.1 Para a Assistência

A década de 1960, do ponto de vista do sistema de assistência para o desenvolvimento, se inicia com o pronunciamento do Presidente norte americano John Kennedy na Assembleia Geral em 1961. Neste pronunciamento, Kennedy, propôs que a década de 1960 fosse declarada a Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento e, por consequência, seria nessa direção que os países deveriam concentrar seus esforços do ponto de vista de ação externa. A proposta de Kennedy foi aceita e, em dezembro de 1961, a Assembleia Geral declarou a década de 1960 como Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

A resolução não ofereceu propostas inteiramente novas, mas instou os Estados a intensificarem seus esforços para acelerar o processo de desenvolvimento dos países mais pobres. Esses esforços deveriam ser compartilhados tanto entre os doadores como entre os receptores, que deveriam tomar medidas domésticas que facilitassem e promovessem o seu próprio desenvolvimento.

A Primeira Década do Desenvolvimento trouxe, desde o seu início, um debate interessante no que tange à terminologia usada para os países em desenvolvimento. Gradualmente, deixou-se de usar termos como “países subdesenvolvidos” ou “atrasados”. Passou-se a se usar “países menos desenvolvidos” ou “em desenvolvimento” (Stokke, 2009). Essas mudanças vão acontecendo ao mesmo tempo em que emergia uma preocupação em classificar os países de acordo com seu grau de desenvolvimento, usando indicadores para medir as diferenças entre eles. Os indicadores mais importantes eram econômicos e mediam o Produto Interno Bruto (PIB) e o PIB per capita dos países. Os primeiros diagnósticos identificaram que as principais lacunas dos países menos desenvolvidos eram em tecnologia e infraestrutura. Dessa forma julgou-se que, investimentos nesses setores assegurariam um desenvolvimento acelerado (Milani, 2014).

Duas lógicas eram fundamentais para o universo da assistência nesse período: a do paradigma da modernização, e a da importância do desenvolvimento econômico (sobretudo através do comércio). Atuar sobre essas áreas levaria a impactos positivos e diretos nas condições sociais dos países. A estratégia da assistência pressupunha pesados investimentos na industrialização, na diversificação da economia e no desenvolvimento de uma agricultura altamente produtiva. As lacunas em tecnologia e conhecimento e a falta de mão de obra especializada deveriam ser preenchidas em parte por programas de cooperação técnica³⁶ como o ETPA.

Outra importante novidade foi a ‘determinação’ de metas para o desenvolvimento. Pelo lado dos doadores, foram estabelecidas metas que determinavam o volume do fluxo de recursos internacionais, de países desenvolvidos para países em desenvolvimento, da ordem de 1% do da renda nacional dos países desenvolvidos combinados. Foi também estabelecida uma meta para o crescimento dos países em desenvolvimento de 5% ao ano (Stokke, 2009).

³⁶ Desde 1959 a Assembleia Geral da ONU determinara que o conceito de “assistência técnica” devia ser substituído pelo de “cooperação técnica”, em uma tentativa de valorizar o ideal de intercambio nessas iniciativas, de maneira a indicar que os países receptores faziam parte da interação em situações menos assimétricas (Pino, 2014).

3.3.2 Para a Cooperação Sul-Sul

A década de 1960 é marcada pela expansão do movimento dos países em desenvolvimento. Após o marco da Conferência de Bandung, em 1955, o próximo encontro seria a Conferência de Belgrado em 1961, na qual é fundado o Movimento dos não Alinhados. A agenda deste encontro estava de acordo com os ideais de Bandung, de respeito à soberania dos países e repúdio ao imperialismo e à colonização. O Movimento dos não Alinhados buscava trilhar um caminho intermediário, que evitava um alinhamento automático entre os dois grandes blocos na era da Guerra Fria.

Em 1964 foi realizada a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD). Se, por um lado, o encontro de Belgrado teve sua importância ao expandir o movimento para dois outros continentes, pelo outro, o evento da UNCTAD, não apenas continuou esse movimento de expansão no número de membros, mas ganhou um destaque especial ao incluir em sua agenda a dimensão dos problemas econômicos. Estes seriam “o verdadeiro fator aglutinador nas décadas seguintes” (Pino, 2014, p. 62).

Finalmente, na década de 1960 também foi possível observar alguns países em desenvolvimento ingressando no sistema de assistência para o desenvolvimento, mas já na qualidade de provedores. É verdade que já na década de 1950 alguns países socialistas, em especial a China, já tinham iniciado seus programas, ainda que fossem em uma escala reduzida (ver capítulo 4 para o caso do Brasil e capítulo 6 para o caso da China). Também na década de 1950 foi possível identificar alguns países em desenvolvimento, como o Brasil, que fizeram parte de esforços multilaterais contribuindo para programas como o ETPA. Contudo, na década de 1960 um conjunto de países em desenvolvimento começa a montar seus programas de cooperação bilateral. Entre eles vale a pena destacar Kuwait, Líbia e Iraque de um lado, e Israel de outro, que, através de cooperação, buscavam suporte diplomático para a “mini Guerra Fria” entre árabes e israelenses (Lancaster, 2007). Outros casos que também merecem destaque são os de África do Sul, Nigéria, Índia e Brasil, que também começavam a tocar seus pequenos programas de cooperação, de maneira geral com interesses regionais ou em países com algum interesse cultural ou de diásporas. Seus objetivos, de maneira geral, eram de fortalecer seus papéis de líderes regionais através de políticas de cooperação.

Outra contribuição muito importante da década de 1960 para o sistema internacional de assistência internacional é na mudança da *rationale* dos países. Ao longo desse período é possível ver a consolidação de um discurso de que os desafios socioeconômicos dos países em desenvolvimento são de responsabilidade tanto dos próprios países em desenvolvimento quanto dos países desenvolvidos. (Stokke, 2009). Esse fato é importante para a solidificação da prática da assistência internacional para o desenvolvimento nas relações internacionais.

3.4 Década de 1970: A Segunda Década do Desenvolvimento

A Primeira Década do Desenvolvimento terminou sem nenhum grande relatório que contemplasse de maneira mais profunda seus sucessos e fracassos. Segundo Olav Stokke (2009) isso ocorreu em função da preparação para a segunda década do desenvolvimento (1970) já ter começado no âmbito da ONU em 1964. Isto correu pela percepção de que a década de 1960 era na realidade o ponto de partida para as décadas subsequentes. Assim, a primeira metade da década de 1960 já serviria de indicador dos possíveis desafios que estariam por vir.

A primeira década, de fato, não atingiu suas principais expectativas. Ela não atingiu suas metas de fluxos de capitais para o desenvolvimento e mostrou que o ímpeto dos países desenvolvidos estava aquém do esperado e necessário em termos de assistência.

Por outro lado, essa experiência se mostrou valiosa, pois ela estabeleceu um precedente no qual, no âmbito multilateral, é elaborado um processo de planejamento, definição de metas e objetivos que organiza uma coordenação para atividades coletivas. Essa experiência de trabalho coletivo, multilateral, em prol de um objetivo comum, foi muito importante para as décadas seguintes, em termos de ações coletivas internacionais.

A década de 1970 foi um período conturbado economicamente para o sistema internacional e conseqüentemente para o sistema de assistência para o desenvolvimento. Um conjunto de acontecimentos gerou uma série de crises no sistema; criaram-se tensões no relacionamento entre os países do norte e sul. Entre esses acontecimentos podemos elencar: I. As duas crises do petróleo (1973 e 1979) que tiveram forte impacto não apenas na dimensão econômica, mas também com relação à segurança energética; II. A ruptura do padrão ouro-dólar por parte dos

Estados Unidos; III. O início de um debate sobre crises ambientais e ecológicas, que tiveram como marco a Conferência de Estocolmo de 1972; IV. A quebra da bolsa de Nova Iorque em 1974, seguido da estagnação nos países do norte, sendo que os impactos desta crise chegaram a significar a contração do PIB de países com Estados Unidos e Reino Unido; e V. A crise dos preços dos alimentos que foram pressionados por persistentes secas na União Soviética e na região do Sahel na África. Do lado positivo, no entanto, a década de 1970 também foi palco da *Détente* entre as duas super potências. A redução das tensões entre os Estados Unidos e a União Soviética destravou recursos de todas as ordens (financeiro, diplomáticos, humanos, etc.) do campo da segurança e permitiu sua alocação em outras prioridades.

O resultado prático dessa década de conturbado cenário financeiro, incertezas e pífios resultados econômicos foi o impacto direto nos orçamentos de assistência dos países desenvolvidos, como é possível perceber na evolução histórica da relação entre a ajuda oficial para o desenvolvimento (dos países desenvolvidos) em relação ao seu PIB: 1961-0,51%; 1962-0,49%; 1966-0,41%; 1970-0,32%; 0,28%-1973 e 0,31%-1976³⁷.

3.4.1 Para a Assistência

A década de 1970 começa sob a égide da Segunda Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Valendo-se da experiência vivida na década anterior, as Nações Unidas reconheceram a importância da mobilização pública e dos tomadores de decisão para a ação coletiva, e o sucesso do projeto. Dessa forma, houve, por parte da ONU, uma grande campanha de divulgação dos objetivos, metas e princípios da Segunda Década do Desenvolvimento (Stokke, 2009).

A resolução da ONU que declara a Segunda Década do Desenvolvimento destaca o pressuposto que foi sendo solidificado durante a década anterior, o qual determinava que a responsabilidade primária do desenvolvimento dos países do sul era deles próprios. Entretanto, havia uma consciência de que a despeito do tamanho dos esforços dos países do sul, eles não iriam conseguir atingir os resultados de desenvolvimento esperados sozinhos. Dessa forma, a

³⁷ Dados da OCDE retirados de Milani, 2014.

assistência dos países do norte e o estabelecimento de condições comerciais/econômicas mais favoráveis aos países em desenvolvimento eram necessárias para atingir tais metas.

Não houve um aprendizado com o problema da implantação das metas da primeira década do desenvolvimento, no sentido de buscar calibrar melhor objetivos mais “atingíveis”. Muito pelo contrário, as metas da segunda década eram ainda mais ambiciosas. Esperava-se que, em média, os países em desenvolvimento crescessem a taxas de 6% ao ano na primeira metade da década de 1970 e ainda mais na segunda metade. Por mais que as metas de crescimento fossem ambiciosas, determinava-se que cada país era livre para determinar suas próprias metas, pois elas deveriam estar de acordo com a situação relativa de cada um; a taxa de 6% era para servir como uma referência (Stokke, 2009).

Ainda, a resolução da ONU estabelecia metas de crescimento da renda *per capita* de 3.5% anuais com base em um crescimento populacional de 2,5% ao ano. A questão do crescimento populacional foi um tema bastante debatido durante as décadas de 1960 e 1970, pois se identificava as altas taxas de crescimento de renda nos países em desenvolvimento como um dos principais desafios para o desenvolvimento. A questão ganhou tal nível de atenção que foi realizada uma Conferência Mundial em Belgrado em 1965 para tratar da questão, a OMS organizou diversos estudos sobre controle populacional, controle de fertilidade e até de esterilização.

Outro conjunto de metas da segunda década era de natureza comercial. Esperava-se que os países em desenvolvimento diminuíssem em torno de 7% suas importações e aumentassem em 7% suas exportações, em média por ano até 1980. Isso, aliado ao aumento de 0.5% anual de poupança em relação ao PIB. Essas medidas seriam necessárias para se atingir a meta de crescimento geral do PIB em 6% (Stokke, 2009).

Do ponto de vista da assistência, foi estabelecida no documento da Segunda Década do Desenvolvimento uma meta para o volume de recursos dos países desenvolvidos alocados para atividades de assistência oficial para o desenvolvimento (AOD). A meta previa que esses países deveriam dedicar 0,7% do seu PIB para AOD. Essa meta deveria ser atingida, segundo a resolução da ONU já no meio da década de 1970. Outras questões importantes que aconteceram durante esse período, no que tange ao sistema de assistência para o desenvolvimento são algumas reformas nas orientações elaboradas pelo Comitê de Assistência do Desenvolvimento (CAD) no

início nos anos 1970. Essas reformas buscavam harmonizar e ‘aliviar’ (*soften*) os termos de condições para a AOD e também evitar que a assistência fosse atada (*tied*) a alguma condicionalidade.

Outros objetivos da segunda década para o desenvolvimento se referiam a reformas quantitativas e qualitativas em setores como emprego, educação, saúde, nutrição e habitação. Ainda havia uma preocupação importante de, pela primeira vez, perceber a necessidade de incluir outros segmentos sociais no processo de desenvolvimento, como os jovens e as mulheres (Stokke, 2009).

Entretanto, apesar das ambiciosas e amplas metas elaboradas pela ONU para a segunda década do desenvolvimento, o cenário conturbado da década de 1970 acabou por frustrar boa parte das expectativas dos seus formuladores e dos países em desenvolvimento, que se depararam com o que alguns autores chamaram de “fadiga dos doadores” (Milani, 2014; Chatuverdi, 2012; Mawdsley, 2012; Lancaster 2007). Tal fadiga se dá não apenas pelas dificuldades econômicas dos países doadores, mas também pela crise de credibilidade do sistema de assistência para o desenvolvimento, em função dos seus resultados insatisfatórios. Havia, neste momento, o fortalecimento de uma narrativa de “responsabilização” dos países em desenvolvimento pelo fato de não serem capazes ou não terem interesse (por corrupção, basicamente) em promover o seu desenvolvimento, mesmo a despeito da assistência provida pelos países doadores (Lancaster, 2007).

Paradoxalmente a esse momento de crise de confiança, a década de 1970 foi marcada também por um amplo processo de institucionalização das agências promotoras de assistência nos países do CAD e nas instituições multilaterais, como o Banco Mundial (Milani, 2014). Essa institucionalização pode ser percebida pela profissionalização de algumas agências dos países doadores, que constataram que seus programas de assistência eram, na realidade, iniciativas de longo prazo e de interesse estratégico, de forma que era necessário pôr sistemas e metodologia em prática para incrementar a eficiência dos seus projetos (Lancaster, 2007). Algumas das mudanças consistiram no estabelecimento de “*Country Programs*”: áreas voltadas para países específicos, para garantir não apenas uma avaliação mais ampla sobre o país em questão, mas também garantir o acompanhamento de sua situação. Outra medida foi a implementação de

metodologias como a “*logframe*”, criada pelos americanos e rapidamente adotadas por outros países e até algumas agências da ONU com o PNUD.

Do lado das instituições internacionais, é importante destacar o caso do Banco Mundial, nos anos de 1970, que capitaneou uma mudança de paradigma na abordagem da assistência. Ao assumir a direção do Banco Mundial, Robert McNamara muda o tom da concepção das causas do “subdesenvolvimento” dos países do “terceiro mundo”. Para McNamara, a violência social teria relação direta com o atraso econômico dos países do sul. Essa relação foi fundamental para a criação do nexos pobreza-segurança-desenvolvimento no Banco que explicava como a pobreza e os altos padrões de desigualdade econômica eram fatores geradores de violência e insegurança, que, por sua vez, impediam qualquer processo de desenvolvimento.

A partir dessa premissa o Banco Mundial realizou uma ampla reforma administrativa, entre 1968 e 1972, para se preparar para sua nova orientação. Esta pressupunha que o Banco tinha como tarefa fundamental a luta contra a pobreza, e passaria a direcionar seus fundos e suas políticas para regiões como África, Ásia e América Latina e Caribe. Um dos principais focos do trabalho do Banco seria fomentar o investimento para lidar, sobretudo, com a pobreza rural dos países menos desenvolvidos (Milani, 2014). Este direcionamento acabou por encontrar alguns obstáculos entre os países receptores, pois, por mais que os governantes apoiassem os investimentos e recursos revertidos para as zonas rurais, as elites locais não se entusiasmavam com os projetos, pois elas priorizavam políticas que estimulassem o crescimento acelerado nas zonas urbanas (Lancaster, 2007).

O novo foco do Banco Mundial em relação à pobreza ajudou a remodelar o debate em torno da crise do sistema de assistência para o desenvolvimento. Com essa nova direção, o Paradigma da Modernização e os investimentos mais pesados em tecnologia e infraestrutura deram lugar à concepção de “*basic human needs*” na qual as políticas deveriam ter maior preocupação decorrente com as necessidades das comunidades pobres nos países menos desenvolvidos (Kanbur, 2003). A partir desse momento também entra no ‘vocabulário’ da assistência o conjunto dos “países menos desenvolvidos” (*least developed countries-LDCs*), que passariam a ser os principais destinos de AOD dos países membros do CAD e das instituições multilaterais. Essa tendência seria revista com a saída de McNamara da presidência do Banco Mundial, conforme visto no capítulo um.

Ao final da década de 1970, do ponto de vista da arquitetura institucional do sistema de assistência para o desenvolvimento, era possível perceber uma importância diferenciada das instituições internacionais em relação ao seu papel de prover assistência. Instituições como o Banco Mundial, o Fundo de Desenvolvimento Europeu e agências da ONU como o PNUD eram vistas como implementadoras dos programas mais bem orientados para o desenvolvimento. Isso se dava pelo fato de acreditar-se que tais instituições não tinham as mesmas agendas político-diplomática-estratégica que os países doadores tinham e por isso seus interesses estariam mais alinhados com os dos países receptores (Lancaster, 2007).

3.4.2 Para a Cooperação Sul-Sul

Ao longo da década de 1950 e metade dos anos 1960 a temática dominante dos principais debates internacionais entre os países do sul tinha um forte conteúdo político voltado para os direitos de soberania e para rejeição das ingerências dos países do norte. A partir da Conferência da UNCTAD (1974) a temática econômica passa a dominar a agenda internacional dos países em desenvolvimento. Essa agenda ganha um novo ímpeto com a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) (Stokke, 2009).

Em vista das sucessivas crises e do rompimento do sistema de Bretton Woods os países em desenvolvimento organizaram uma série de propostas para a Conferência da UNCTAD de 1974. A ideia que perpassava, neste momento, era a de que a ordem de Bretton Woods havia sido criada à revelia dos países do sul e, por tal, ela definia termos que beneficiavam os países ricos às expensas dos países mais pobres. A proposta, então era de que a Nova Ordem Econômica Internacional deveria substituir Bretton Woods no sentido de tornar as relações mais favoráveis para os países em desenvolvimento.

As propostas da NOEI tinham a intenção de reformatar os termos de comércio entre os países do norte e do sul, implementando medidas como redução de tarifas comerciais para facilitar a exportação dos países em desenvolvimento. Outra medida proposta era a do aumento dos recursos direcionados para a AOD, que vinham se reduzindo desde o final dos anos 1960.

Do ponto de vista do sistema de assistência para o desenvolvimento internacional, a década de 1970 foi um período de muitas críticas dos países em desenvolvimento em relação às práticas tradicionais dos membros do CAD. As principais críticas de questionavam as bases assistencialistas dos programas da assistência tradicional. Outro tema recorrente era ligado à forma pela qual os projetos eram concebidos e implementados, levando em conta apenas os interesses dos países doadores, não considerando as prioridades dos países receptores (Pino, 2014).

Por um lado enquanto assistência tradicional estava passando por um momento de crise e reformulação na década de 1970, a cooperação sul-sul estava começando a emergir nesse momento. Em 1974 e foi criada na ONU a Unidade Especial de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, que estava ligada ao PNUD. Esse movimento foi importante, pois estabeleceu um ponto focal internacional para a temática de cooperação sul-sul.

Quatro anos mais tarde foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países de Desenvolvimento em Buenos Aires (1978). Essa conferência é hoje reconhecida como um ponto fundamental no processo de consolidação da prática da cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD), que será uma das principais faces da cooperação sul-sul até os dias de hoje.

O tema da cooperação técnica não era uma novidade para as iniciativas multilaterais entre os países do sul global. Já na Conferência de Bandung em 1955 havia a preocupação de se fomentar essa prática. Contudo, será em Buenos Aires, em 1978 que a CTPD ganhará um Plano de Ação (Plano de Ação de Buenos Aires – PABA), que irá pela primeira vez estabelecer conceitos, delimitar e regular a prática da CTPD (Vazquez, 2014).

A iniciativa da PABA foi o principal movimento para definir um conjunto de referências para uma prática concreta entre os países do sul. Contudo, sua importância vai para além da sua natureza normativa. É a partir da realização da Conferência de Buenos Aires que programas de cooperação técnica entre países do sul ganham inspiração e momento (Vaz e Inoue, 2007). Alguns, como o brasileiro, deixam de ser incipientes ou episódicos para ganharem mais corpo e se tornarem efetivamente sistemáticos, como parte da política externa dos seus respectivos países.

3.5 Década de 1980: A Terceira Década do Desenvolvimento

O início da década de 1980 foi extremamente complexo do ponto de vista econômico. As duas crises do petróleo criaram um enorme impacto nos países não produtores de petróleo: a primeira crise de 1973 causou um aumento no preço do barril de petróleo de US\$ 3 para US\$12, e a segunda crise de 1979 fez com que o preço do barril chegasse a um pico de US\$ 39,50³⁸.

As crises do petróleo tiveram uma série de consequências que iam para além do desafio da segurança energética e do impacto nas contas dos países, que em menos de dez anos precisavam gastar mais de dez vezes para adquirir a mesma quantidade de petróleo. Com a crise, os países produtores de petróleo se viram com uma enorme quantidade de petrodólares. Esses recursos começaram a alimentar diversas instituições financeiras que, por sua vez, puseram todo esse capital no mercado, a juros baixos, dada a sua abundância. A fartura de crédito barato fez com que os países em desenvolvimento aproveitassem para contrair enormes dívidas, tanto para pagar suas altas contas de petróleo como para financiar seu desenvolvimento. É importante lembrar que os países doadores de assistência haviam reduzido consideravelmente os volumes dedicados a AOD em função da crise de estagflação que viviam e, por tal, havia falta de capital barato para investir via políticas de assistência, nos países em desenvolvimento.

Foi neste cenário que ocorreu a Crise da Dívida dos países em desenvolvimento do sul. A continuada recessão dos países desenvolvidos deu lugar à crise na produção industrial. Com isso, os termos do comércio internacional entre norte e sul pioraram consideravelmente (com políticas protecionistas por parte dos países do norte) A produção industrial reduzida levou a diminuição do consumo de petróleo que, por sua vez, impactou na produção e no preço internacional da *commodity*. A piora nos termos comerciais por si só trouxe problemas para os países do sul, com dificuldades para exportar e, com isso, conseguir capital para o serviço de suas dívidas que começavam a acumular. Os impactos da baixa produtividade dos países do norte no mercado internacional de petróleo fez com que o “suprimento” de petrodólares começasse a diminuir enquanto ainda havia um enorme número de países buscando empréstimos. Essa situação culminou com a elevação dos juros pelos Estados Unidos, para conter os efeitos da crise. Essa medida do governo norte americano levou a um aumento expressivo nos juros da dívida para os

³⁸ Valores nominais da época.

países menos desenvolvidos. Dessa forma, o pesado serviço da dívida se tornou insuportável e as dívidas quase impagáveis.

3.5.1 Para a Assistência

A década de 1980 de fato começa, do ponto de vista do sistema de assistência internacional para o desenvolvimento, com a declaração da ONU sobre a Terceira Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Sua preparação (ao longo da década de 1970) trabalhava com a experiência em curso da segunda década para o desenvolvimento. Essa experiência indicou para os formuladores da terceira década, que era necessária uma abordagem mais flexível, com metas quantitativas menores e mais objetivos ligados a reestruturação das instituições nacionais.

A resolução da ONU que definiu a terceira década estava alinhada com o debate promovido pelo Banco Mundial. Ela apresentava um foco diferenciado nos países menos desenvolvidos (LDCs), sobretudo no sentido de atrair de fluxos de capital privado para fomentar investimento nesses países. Nesse sentido o combate à pobreza deveria ser um dos principais pilares dos esforços da assistência provida pelos doadores (Stokke, 2009).

Ainda que houvesse uma clara orientação para evitar metas quantitativas, a resolução da terceira década definiu uma meta de crescimento econômico para os países em desenvolvimento ainda mais ambiciosa que a resolução da segunda década. A nova meta pressupunha que os países em desenvolvimento deveriam crescer 7% em média ao ano – ainda que a meta da década anterior não houvesse sido atingida.

No entanto, devido à difícil situação econômica do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, houve uma verdadeira revolução no pensamento da assistência para o desenvolvimento. Os ideais desenvolvimentistas lançados pelo Paradigma da Modernização dos anos 1950 e 1960 e a “Basic Needs Approach” com foco nas necessidades dos mais pobres da década de 1970, foram deixados completamente de lado pela nova *rationale* neoliberal.

O novo ideário neoliberal ganha rapidamente espaço nas principais instituições multilaterais e passa a oferecer as principais premissas com as quais as novas políticas de assistência serão formuladas. Isso ocorre em instituições como a OCDE, responsável pela a

formulação das ideias e do conhecimento relacionado à assistência, e das instituições de Bretton Woods, que são as principais implementadoras de assistência. Outro fenômeno que deu força à *rationale* neoliberal foi a chegada ao poder de Ronald Regan nos EUA (1981) e de Margaret Thatcher no Reino Unido (1974), ambos defensores deste ideário.

A nova *rationale* estava assentada em algumas premissas fundamentais que iam de encontro com a forma anterior de se fomentar o desenvolvimento. O principal ponto de tensão ligava-se ao papel do Estado. O paradigma neoliberal advogava uma drástica redução no papel do Estado, inclusive como promotor do desenvolvimento e ator na esfera econômica. Até esse momento, o Estado era o principal responsável pelo desenvolvimento e centro das políticas de assistência para o desenvolvimento.

A década de 1980 será conhecida como a era do Ajuste Estrutural. O ajuste era base das políticas da ortodoxia neoliberal praticada pelos organismos multilaterais. Essa orientação determinava que a assistência, cada vez mais, seria um instrumento de promoção de reforma econômica e ampla reforma institucional nos países receptores. O foco fundamental dos programas, neste momento, volta-se para a macroeconomia dos países. As questões sociais e ambientais se tornaram secundárias. A ideia era que o mercado, e não o Estado, estaria melhor equipado para promover o desenvolvimento nos países. Para implementar as reformas, os países receptores deveriam “reduzir seus Estados”, através da racionalização do setor público. Deveriam passar por um programa de ajustes macroeconômicos que previam intensa austeridade fiscal, financeira e econômica, redução do déficit público e plena abertura comercial (Milani, 2014). Este receituário de organismos como o Banco Mundial, FMI, BID e OCDE seria aplicado a quase todos os países menos desenvolvidos que buscassem ajuda internacional, ficou conhecido com o Consenso de Washington.

Outro ponto importante deste período foi o da ‘primeira geração de condicionalidades para a assistência’. Efetivamente, desde o Plano Marshall, a assistência provida pelos EUA, e depois pelos países doadores membros do CAD, tinha algum grau de condicionalidade para o acesso aos recursos. No caso do Plano Marshall, os países que queriam ter acesso ao Plano, deveriam praticar o capitalismo de mercado com plena abertura de seus mercados para os países participantes do Plano. Entretanto, as condicionalidades do Consenso de Washington foram definitivamente mais drásticas e amplas. Elas pressupunham que os países que quisessem ter

acesso à assistência deveriam se comprometer com as condições previstas no ‘receituário’ neoliberal, o que implicava em reformas de do Estado e fortalecimento do mercado.

A crise da dívida externa e a instabilidade macroeconômica trazida pela inflação em vários países em desenvolvimento acrescida de uma crise da balança de pagamentos fizeram com que os Estados precisassem desesperadamente reestruturar suas dívidas externas. Nesse contexto, o Fundo Monetário Internacional (FMI) foi o protagonista desse processo, dado que sua atividade fim era justamente lidar com problemas na balança de pagamentos dos países. O FMI, no entanto, aderiu à lógica neoliberal e adotou fielmente a cartilha do Consenso de Washington, exigindo dos países em crise um amplo pacote de condicionalidades para que eles pudessem fazer parte dos programas de reestruturação de suas dívidas (Stokke, 2009).

A força do ideário neoliberal se mostrou efetivamente quando se deu um forte alinhamento dos países desenvolvidos com as instituições de Bretton Woods e suas ideias neoliberais. Um exemplo desse alinhamento era o fato de que, muitas vezes, para os países em desenvolvimento conseguirem acessar assistência bilateral dos países membros do CAD, eles tinham que primeiro aceitar as condições impostas pelo FMI que, por sua vez, tinha acordo com os países doadores para garantir a vigência de tais condicionalidades (Milani, 2014).

A política do ajuste estrutural do Consenso de Washington rapidamente se tornou impopular nos países em desenvolvimento, e já no final dos anos de 1980 pesadas críticas passaram a ser feitas em relação aos seus resultados. De fato, ao lado dos países em desenvolvimento um grande número de ONGs e agências da ONU começaram a denunciar os resultados das políticas neoliberais, indicando que elas não estavam surtindo o efeito desejado, e ainda estavam impactando negativamente nos avanços sociais feitos nas décadas de 1960 e 1970 em setores como educação e saúde (Stokke, 2009; Lancaster, 2007). Segundo Stokke (2009) a crise econômica dos países em desenvolvimento tornou-se, nos anos de 1980, uma crise do desenvolvimento.

Em virtude dessas vozes críticas e da constatação dos resultados negativos da orientação das agências multilaterais, o sistema ONU começa a reorientar suas políticas. Um estudo da UNICEF parece ter contribuído com esse processo de transição (Stokke, 2009). O estudo indicava a importância das reformas econômicas e de algum grau de ajuste estrutural nas instituições dos países em desenvolvimento, mas tais políticas não poderiam perder o foco da

dimensão social do desenvolvimento. Essa tentativa de buscar um meio termo ficou conhecida como “*Adjustmanet with a Human Face*”.

3.5.2 Para a Cooperação Sul-Sul

Após um período importante para a cooperação sul-sul, na década de 1970, a década de 1980 marca um período de declínio drástico, tanto no que tange à articulação internacional, quanto nas iniciativas bilaterais. Diante do complexo contexto econômico e da crise da dívida, cada país acabou por concentrar todos os seus esforços para lidar com suas situações particulares – inclusive de organização de reformas domésticas para lidar com as condicionalidades impostas pelo FMI e pelos doadores. Isso fez com que o movimento internacional de contestação à ordem econômica internacional perdesse força e fosse praticamente desarticulado. O ápice desse fenômeno se dá quando o Presidente Regan abandona as negociações relativas à NOEI.

Durante a década de 1980, houve uma ‘crise’ no processo de formação de uma identidade do sul. Os impactos diferenciados da crise da dívida nos países em desenvolvimento evidenciaram, ainda mais, a heterogeneidade e os diversos níveis de desenvolvimento dos países do sul (Pino, 2014).

Do ponto de vista da cooperação bilateral, até mesmo as conquistas atingidas pela PABA foram postas em xeque, uma vez que, dada a enorme dificuldade financeira que os países em desenvolvimento se encontravam, em função da crise da econômica, poucos deles tinham capacidade de reverter recursos para iniciativas de cooperação sul-sul.

Por outro lado, a década de 1980 não foi totalmente ‘perdida’ para os esforços coletivos de cooperação sul-sul. Em 1981 teve lugar a Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Econômica entre os Países em Desenvolvimento, na Venezuela. Sua importância residia no Plano de Ação de Caracas, que buscava promover o comércio intra-sul – principalmente através de um sistema de preferências comerciais entre os países em desenvolvimento (Stokke, 2009).

3.6 Década de 1990: A Nova Ordem Mundial Pós-Guerra Fria

O colapso da União Soviética marcou o fim da Guerra Fria, que era o princípio orientador da ordem internacional dos últimos quarenta anos e o ambiente no qual nasceu o sistema de assistência internacional para o desenvolvimento. O fim deste período terminava com a disputa bipolar que se manifestava em quase todas as esferas das relações internacionais como ideologia, segurança, economia, cultura, etc.

A nova Ordem Mundial foi marcada pelo fenômeno da globalização, avanço da democracia liberal e do capitalismo de mercado. A ‘terceira onda’ da democracia, iniciada já na década de 1980 com o término de diversos regimes autoritários, principalmente na América Latina, ganha um novo ímpeto na década de 1990 com a inclusão, de uma só vez, do conjunto de países que faziam parte do bloco socialista. Assim, a Europa Oriental se tornaria um terreno fértil para a expansão dos valores ocidentais e um novo centro de demandas por assistência internacional.

Dos fenômenos que marcaram o fim da Guerra Fria, a globalização é provavelmente o que causou maior impacto no sistema internacional, em especial para os países em desenvolvimento. Especialmente na esfera econômica, a globalização representou uma rápida expansão no comércio e nos investimentos internacionais e um aprofundamento da interdependência e a integração econômica entre os países. Não obstante, apesar do entusiasmo que cercava as expectativas com a globalização, logo se percebeu que os benefícios deste fenômeno não seriam distribuídos igualmente pelos países (Mawdsley, 2012; Stiglitz, 2002).

Do ponto de vista da assistência para o desenvolvimento, é possível identificar um conjunto de elementos, trazidos pelo fim do conflito bipolar, que causaram forte impacto no sistema de assistência internacional. O principal elemento foi a perda da “razão” fundamental da assistência: reforçar o capitalismo nos países em desenvolvimento evitando que se voltassem para o sistema socialista. Conforme mencionado anteriormente, o sistema de assistência para o desenvolvimento surge no contexto do conflito bipolar, em uma situação na qual os EUA tentavam conter os avanços do socialismo, e este último tentava consolidar sua alternativa ideológica nos países do bloco socialista e possivelmente expandi-la. Dessa forma, a assistência tinha um caráter estratégico e de implicações para segurança geopolítica.

Com o colapso da União Soviética, os imperativos de segurança e os valores estratégicos tendem a desaparecer. Isto fez com que os governos dos países doadores perdessem um forte argumento para a manutenção de seus programas de assistência, dentro do debate doméstico. Agora, com o fim dos interesses estratégicos, a defesa das ações de assistência seria feita em termos de ética e moral (de ajuda ao próximo), pelo menos em retórica, dado que a assistência ainda poderia ser usada como uma eficiente ferramenta para interesses econômicos e para o acesso a recursos naturais.

3.6.1 Para a Assistência

Como o início dos anos 1990 vários acontecimentos geraram um forte impacto no sistema de assistência internacional para o desenvolvimento. Com o fim da Guerra Fria e, conseqüentemente o fim do conflito bipolar, surgiu alguma expectativa de um mundo mais pacífico. A ideia, criada na época, de “Dividendos da Paz” pressupunha que o fim do conflito entre os EUA e a União Soviética fosse diminuir as tensões internacionais e criar um ambiente mais harmonioso, estável e próspero (Milani, 2014). Inclusive, havia também a expectativa de que o fim dos imperativos de segurança fosse trazer recursos para outros setores do desenvolvimento internacional (Stokke, 2009).

Essa expectativa, no entanto foi rapidamente frustrada. No início dos anos 1990 vários países ocidentais estavam se recuperando dos efeitos da recessão econômica dos anos 1980. Adicionado a isso, a iniciativa da União Europeia de criar uma união monetária (o Euro), através do Tratado de Maastricht, de 1992, fez com que as principais economias da Europa Ocidental (com exceção ao Reino Unido) implementassem políticas de austeridade fiscal para se adequar às metas necessárias para ingressar no programa da moeda comum. Como parte do pacote de austeridade vários ajustes econômicos foram tentados para diminuir o déficit dos países membros. Os programas de assistência para o desenvolvimento, assim como outros gastos discricionários sofreram cortes. No caso dos Estados Unidos, também houve uma forte política de redução de gastos para lidar com o déficit produzido pelo governo Regan, nos final dos anos 1980. Estes gastos ligaram-se a políticas de segurança, para se contrapor a União Soviética, em

seus momentos finais. Em 1995 os republicanos retomaram o controle do Congresso americano e aprofundam os cortes dos programas de assistência (Lancaster, 2007).

A diminuição do volume de recursos revertidos para assistência dos países membros do CAD chama a atenção pelos seus níveis em proporção ao PIB dos países doadores. A meta determinada pela resolução da Segunda Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento para níveis de AOD, por parte dos países doadores membros do CAD era de 7% do PIB e ainda se encontrava vigente. No entanto, nos anos de 1980 a média era de 0,35% do PIB, enquanto nos anos 1990 ela caiu para 0,20% e, em 1995, para 0,1% do PIB e permaneceria perto desse patamar durante o resto da década de 1990 (Stokke, 2009).

Se por um lado à eliminação do nexo segurança-estratégia das motivações para a manutenção dos programas de assistência enfraqueceu sua posição diante dos governos dos países doadores e, por consequência, contribuiu para a diminuição dos seus recursos, por outro lado, tal eliminação ofereceu espaço para novos temas. A profunda integração entre os países, potencializada pela globalização, fez com que temas globais ganhassem importância. Entre os principais temas globais podemos elencar o combate às pandemias de doenças infectocontagiosas (HIV, Ebola, SARS, H1N1, etc.) e questões ambientais, que faziam parte da agenda do desenvolvimento sustentável (efeito estufa, preservação de espécies em extinção, combate à poluição, preservação de ecossistemas, etc.). Estas se constituíram nas principais bandeiras defendidas pela comunidade envolvida com a assistência internacional. Nesse caso, é interessante destacar o papel da sociedade civil que, geralmente sob a forma de ONGs, se torna um ator cada vez mais relevante no sistema de assistência para o desenvolvimento internacional, seja como criador de conhecimento, implementador de programas ou até como porta-vozes (*whistleblowers*).

Outro importante elemento de mudança no debate relacionado à *rationale* que iria orientar a AOD internacional foi a tensão entre duas abordagens que buscavam nortear a visão de desenvolvimento. A primeira era associada com o Banco Mundial, que defendia um foco continuado em questões econômicas e reformas políticas que pudessem estimular o crescimento. Essa abordagem tinha ainda resquícios da ideologia neoliberal que não havia abandonado de todo o pensamento das instituições de Bretton Woods, tampouco da OCDE. A principal bandeira dessa abordagem era a ideia de boa governança.

A abordagem da boa governança funcionava como um quadro mais abrangente para a o fomento de um conjunto de valores caros ao ocidente. Esses valores eram democracia liberal, liberdade econômica, o estado de direito e transparência política. O fomento destes valores refletia a vitória do ocidente na Guerra Fria e a intenção de universalizar os valores liberais. Interessante notar que esses valores (em particular a democracia) eram vistos pelos seus defensores como condição *sine qua non* para o desenvolvimento de qualquer país. Essa crença acabou posicionando a democracia no centro da ‘segunda geração de condicionalidades’ implementada pelos países doadores e instituições internacionais de fomento ao desenvolvimento (Lancaster, 2007).

Esta segunda geração de condicionalidades ainda seria complementada pelo respeito aos direitos humanos. Esse tema ganhou atenção devido aos trágicos conflitos ocorridos ao longo da década de 1990 (Bósnia, Somália e Ruanda são notáveis exemplos). O terceiro e último elemento presente na segunda geração de condicionalidades é a ideia de boa governança, que seria enquadrada como a maneira pela qual os governos conduziriam suas atividades políticas e econômicas. Boa governança foi rapidamente associada à boa administração, transparência dos negócios e *accountability* dos governos (Stokke, 2009). Essa abordagem parece ter raízes nas concepções da década de 1970 e 1980 de que a principal culpa do insucesso das políticas de assistência residia nos governos dos países em desenvolvimento. A retórica da responsabilização indicava que os governos desses países eram incapazes ou corruptos na gestão dos recursos e programas de assistência. Os programas só poderiam obter sucesso caso houvesse uma ampla reforma na estrutura destes governos.

A segunda abordagem, que se contrapunha à liderada pelo Banco Mundial, era capitaneada pelas Nações Unidas contava com amplo suporte da sociedade civil através das ONGs (Stokke, 2009; Lancaster, 2007). Essa abordagem trazia o foco do desenvolvimento para a dimensão humana, em especial no que tange ao combate à pobreza. Essa abordagem abre espaço para que um debate mais amplo seja feito em relação à ideia de desenvolvimento, concebida como algo que vai para além de critérios puramente econômicos como renda *per capita* ou crescimento do PIB. O principal destaque desse debate é a o trabalho desenvolvido pelos economistas Mahbud Ul Haq, Amartya Sen e Richard Streeten, que criaram um parâmetro mais abrangente para mensurar desenvolvimento. Seu trabalho dá base para o Índice de Desenvolvimento Humano

(IDH), lançado pelo PNUD (1990), que passaria a contemplar questões relacionadas à saúde, educação, segurança e liberdade como lógica para definir o desenvolvimento (Milani, 2014).

Esta segunda abordagem também deu base para um debate relacionado à ‘bens públicos globais’, como questões que afetam a comunidade internacional e, por tal, devem ter resposta compartilhada. A erradicação de doenças e a contenção do desgaste da camada de ozônio são dois bons exemplos de questões que uma vez solucionadas beneficiariam a todos os países. Um elemento importante relacionado à questão dos bens públicos globais é a necessidade de ação planejada e concertada entre todos os países.

Ao final da década de 1990 seria iniciado um importante debate que iria fundamentar boa parte da *rationale* da década seguinte. Neste período, ao mesmo tempo em que se discutia a importância da participação dos países receptores na formulação dos programas de assistência, como parte de um debate influenciado pelo então presidente do Banco Mundial James Wolfensohn, iniciou-se uma nova grande revisão da prática da assistência internacional para o desenvolvimento. O resultado prático dessa revisão pode ser identificado na centralidade da ideia de eficiência.

O debate sobre a “eficiência da assistência” encontrou espaço fértil em um ambiente no qual: I. a assistência havia perdido uma das duas principais razões de ser (o nexos segurança-estratégia do conflito bipolar); II. cada vez mais o acesso a novos indicadores econômicos e o maior acesso a dados dos países permitiam a mensuração dos impactos das políticas de assistência; III. a fraca performance econômica dos países menos desenvolvidos, sobretudo na África, indicavam que as políticas da assistência não haviam garantido os níveis de desenvolvimentos esperados.

Dessa forma, críticos do modelo tradicional de assistência começavam a elencar desafios dos projetos de assistência de maneira a influenciar o debate. Problemas como a falta de participação dos países receptores e a falta de atenção prioridades dos países receptores, somada à proliferação de atores engajados em programas de assistência apontavam para a emergência de uma multiplicidade de agendas. Além disso, a falta de harmonização entre as iniciativas no campo era uma outra questão levantada.

A década de 1990 termina efetivamente com o debate sobre os Objetivos do Milênio, que seriam a principal iniciativa de convergência de valores e ações relacionada ao desenvolvimento até então.

3.6.2 Para a Cooperação Sul-sul

O início da década de 1990 não assistiu a muitas mudanças no cenário relacionado à cooperação sul-sul. A maior parte dos países em desenvolvimento ainda se encontrava em recessão, herdada da década de 1980. Por mais que as iniciativas do Consenso de Washington não tivessem gerado os frutos esperados pelas instituições de Bretton Woods e dos países membros do CAD, e houvessem sido duramente criticadas pelos países do sul, a ideologia neoliberal havia conseguido, penetrar no ideário da boa parte dos governos de países em desenvolvimento. A crença nas soluções neoliberais deu base para um amplo conjunto de reformas institucionais e políticas em diversos países do sul. Dessa forma, não é de espantar que os países em desenvolvimento tivessem buscado com mais frequência, nos países desenvolvidos, parcerias para o seu desenvolvimento, dado que eles adotavam o modelo de desenvolvimento advogado pelos últimos. Essa busca de uma parceria norte-sul se deu em detrimento da alternativa sul-sul, que ainda se encontrava enfraquecida e não havia conseguido, até esse momento, oferecer uma alternativa atraente para os países do sul. Esse contexto acabou por significar o enfraquecimento das estratégias de ‘autoconfiança coletiva’ que permearam o ideário do sul nas décadas de 1960 e 1970 (Boutros-Ghali, 2006, *apud* Pino, 2014).

A impressionante mudança no debate da agenda de assistência para o desenvolvimento, no pós Guerra Fria, acabou por impactar de maneiras paradoxais nos países do sul global. A saída do nexos segurança-estratégia do cálculo da assistência fez com que o fim dos aportes de recursos abrisse espaço para um grande número de conflitos intraestatais. Ainda, a falta de interesse estratégico das potências ocidentais fez com que as elas se furtassem de intervir nos conflitos. Dessa forma, a década de 1990 transformou-se em uma das décadas mais violentas do ponto de vista do número de conflitos e das tragédias humanitárias que eles provocaram.

Outro tema que (re)surge nesse contexto histórico é a temática da pobreza. A questão da pobreza iria se somar ao conjunto desses novos temas, que eram caros aos países em

desenvolvimento. Alguns desses temas permitiram maior convergência entre as agendas de segurança do sul e do norte. Essa convergência deu basicamente em temas relacionados à segurança intra-estatal, entre eles: terrorismo, crimes transnacionais, eclosão de doenças infectocontagiosas, etc.

Ao final da década de 1990 foi possível notar uma razoável melhora na situação econômica de alguns países do sul, que permitiu que eles reorganizassem, gradualmente, seus programas de cooperação sul-sul. É importante notar que essa melhora econômica foi realmente gradual e sujeita a alguns solavancos causados por crises econômicas/financeiras ocorridas ao longo da década de 1990, como a Crise do México, dos Tigres Asiáticos e da Rússia.

A ONU assumiria, mais uma vez, a liderança no debate multilateral sobre cooperação sul-sul ao lançar o relatório *Novas Orientações para Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento* (1995). Este destacava o papel de alguns países do sul, de economia mais avançada, que funcionariam como “alavancas de apoio de seus respectivos entornos regionais” (Pino, 2014, p. 71). Essa perspectiva estaria lastreada, de certa forma, na expansão das relações comerciais sul-sul, que aumentaram de forma impressionante desde a década de 1990, passando até, pelo menos, a crise de 2008. Nesse período, o comércio intra sul havia aumentado cerca de dez vezes em volume (Vazquez, 2014). Em consonância com o documento das *Novas Orientações*, esse crescimento foi protagonizado pelos países considerados alavancas do crescimento, em especial, a China.

A década de 1990 também foi importante para consolidar uma mudança na *rationale* da cooperação sul-sul. Ao longo das décadas de 1950, 60 e 70 a principal força motriz da cooperação sul-sul parecia ter natureza política, em uma clara tentativa de romper com a dependência dos países do norte e lutar por uma ordem política onde os países do sul tivessem mais espaço e voz. Contudo, já ao final da década de 1990, um conjunto importante de países em desenvolvimento já havia conseguido melhorar consideravelmente sua situação financeira e acumular conhecimento em termos de tecnologia e ciência. Esse acúmulo de capital e conhecimento permitiu que esses países em desenvolvimento e com economias mais avançadas conseguissem implementar seus programas de cooperação individuais de forma mais robusta e sistemática, prática essa que ficaria mais evidente na década seguinte (Pino, 2014).

3.7 Século XXI: O Debate sobre a Eficiência e o “Renascimento” da Cooperação Sul-Sul

O século XXI se inicia de modo razoavelmente auspicioso para o sistema internacional de assistência para o desenvolvimento e para a cooperação sul-sul. Do ponto de vista econômico, é possível notar uma melhora geral na situação econômica internacional, tanto dos países desenvolvidos quanto dos países em desenvolvimento, que veem suas economias serem puxadas pelos altos preços das *commodities*. Esse contexto de bonança apenas seria abalado em 2008 com a crise financeira internacional e a crise da União Europeia nos anos seguintes. De todo modo, a melhora geral da situação econômica permitiu que todos os países incrementassem seus gastos em programas de assistência e cooperação.

Neste cenário os países desenvolvidos, em especial os EUA, começavam a usufruir de superávits comerciais, o que diminuía a pressão orçamentária que fez parte da durante os anos de 1980-1990. Pelo outro lado, nota-se um grupo de países que vinham experimentando um acelerado crescimento econômico e, por consequência, haviam aumentado sua participação no comércio internacional e no sistema internacional de desenvolvimento. Eles também aumentaram o perfil da sua presença nos fóruns multilaterais. Esses países passaram a ser chamados entre outras denominações de “países emergentes”. Desse grupo de países é possível destacar cinco que não por acaso, ganharam ampla notoriedade, após a criação do acrônimo BRIC. Estes países são: Brasil, Rússia, Índia, China e posteriormente África do Sul (que é incorporada ao grupo mais tarde).

Outro ponto positivo e importante para o sistema internacional de assistência é a declaração dos Objetivos do Milênio da ONU, que tinha como objetivo a criação de um conjunto de metas e indicadores para padronizar os esforços internacionais relacionados ao desenvolvimento em nível internacional.

Contudo, em 2001, os atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos causaram uma forte inflexão na mentalidade da assistência internacional, sobretudo por parte dos países membros do CAD. Eles causariam um importante impacto no sistema de assistência ao trazer o elemento da segurança ao cálculo dos governos do norte na formulação de seus programas de assistência. Passou-se a usar os atentados para aumentar os aportes de recursos para lidar com as ‘questões

fundamentais’ do terrorismo em vez de apoiar o desenvolvimento de países menos desenvolvidos.

3.7.1 Para a Assistência

Do ponto de vista do sistema internacional de assistência, o século XXI começa com a realização da Cúpula do Milênio das Nações Unidas, em setembro de 2000. O embrião dessa iniciativa pode ser localizado em um documento organizado pelo CAD intitulado *‘Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-Operataion’*. Este documento tinha o objetivo de estabelecer uma plataforma comum para os países membros do CAD em seus programas de assistência para o desenvolvimento e trazer coerência entre suas iniciativas nos diversos setores.

Entretanto, apesar da importância da iniciativa, ela compreendia a visão dos países doadores. Coube à Cúpula do Milênio das Nações Unidas a responsabilidade de ampliar o debate e, por consequência, sua agenda. A Cúpula contou com representantes de 191 países, sendo a maior reunião de chefes de Estado até então realizada. Seu tamanho e sua representatividade foram cruciais para dar maior legitimidade e peso ao resultado final da Cúpula, a Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000).

Boa parte dos objetivos ou das questões relacionadas a eles já haviam sido discutidas e apontadas ao longo da década de 1990 nas diversas Conferências das Nações Unidas, que versavam sobre diferentes temas relacionados. Aos desafios ao desenvolvimento. Entretanto, a Cúpula e a Declaração tiveram o mérito de, unir todas essas questões em um único documento, estabelecendo objetivos claros a serem atingidos, e de conseguir o comprometimento de um número sem precedente de países, com o cumprimento dos objetivos.

O pano de fundo dos objetivos para o desenvolvimento era o de erradicar a pobreza e seus efeitos. O documento também chamava a atenção para os países e indivíduos mais vulneráveis, referência especial à situação da África (Stokke, 2009).

Quadro 3.2 Objetivos da Declaração do Milênio das Nações Unidas

1 - Erradicar a extrema pobreza e a fome.
2 - Atingir o ensino básico universal.
3 - Promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres.
4 - Reduzir a mortalidade infantil.
5 - Melhorar a saúde materna.
6 - Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças.
7 - Garantir a sustentabilidade ambiental.
8 - Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em consonância com a Declaração do Milênio, em 2001, a União Africana lançou naquele ano (2001) a iniciativa do New Partnership for Africa's Development (NEPAD). O NEPAD também estabelecia metas para o seu desenvolvimento, consistentes com as da Declaração do Milênio. Fazia parte do compromisso, ainda, uma ênfase em questões relacionadas à boa governança, paz e segurança, integração regional e melhorias das capacidades dos países africanos (*capacity building*). A iniciativa africana se destaca pelo fato de ter sido iniciada por países do sul global.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 nos EUA tiveram um impacto fundamental no sistema internacional de assistência para desenvolvimento. Eles trariam de volta para o centro do debate a questão da segurança, porém de uma forma diferente. A questão do terrorismo ofereceu, para os formuladores de políticas, um amplo conjunto de justificativas para reinvestir em políticas de assistência. Isto foi possível a partir de uma premissa que, apesar de ser amplamente contestada por especialistas (Lancaster, 2007), tinha apelo na mídia e no imaginário da sociedade civil. Essa premissa indicava que os ataques foram consequência da pobreza e da profunda desigualdade social em alguns países do sul. Assim, rapidamente estabeleceu-se uma relação causal entre pobreza (sobretudo ligada à falta de oportunidades para jovens) e o terrorismo.

Essa *rationale* serviu para que os países ocidentais reorganizassem seus programas para dar conta da Guerra ao Terror travada pelos norte-americanos e aliados. Do ponto de vista do sistema internacional de assistência isso significou uma atenção especial para os chamados ‘Estados Falidos’, que eram considerados espaços usados pelos grupos terroristas como refúgio, campo de treinamento, pontos de recrutamento e mercado para suas atividades ilícitas com fins de financiamento de suas atividades terroristas. Dessa forma, temas como democracia, boa governança e combate à pobreza foram considerados como ferramentas chave para lidar com essas novas ameaças.

Por fim, no campo normativo é necessário fazer referência ao debate em torno da qualidade e eficácia da assistência para o desenvolvimento que ocorreu no âmbito do CAD. O movimento de discussão da eficácia da assistência para o desenvolvimento já vinha tomando corpo desde os anos 1990, mas foi a partir da Conferência Internacional de Financiamento para o Desenvolvimento de Monterrey, em 2002, que o debate ganhou *momentum*. Na Conferência de Monterrey os países membros do CAD viriam a se comprometer a aumentar os recursos direcionados as suas iniciativas de assistência, mas ao mesmo tempo, gostariam de fazê-lo da forma mais eficiente possível.

Ainda em 2002, uma série de Fóruns de Alto Nível foram organizados para debater mecanismos que dessem eficiência para as suas políticas de assistência. O primeiro Fórum teve lugar em Roma. Essa era primeira vez que os princípios de eficiência eram incluídos de forma concreta em uma declaração de Fóruns do CAD. Entre os principais pontos discutidos em Roma, destaca-se a ideia da basear as políticas de assistência nas prioridades dos países receptores, dando atenção às boas práticas com intuito de maximizar os efeitos dos projetos de assistência e buscar harmonização entre os atores envolvidos nos esforços (Milani, 2014).

O segundo Fórum de Alto Nível foi realizado em Paris em 2005. Talvez o mais importante desta série de Fóruns, o encontro de Paris conseguiu reunir não apenas os países membros do CAD, mas também representantes de países receptores. O destaque do Fórum foi a Declaração de Paris que estabeleceria um ‘mapa’ com propostas visando aumentar a eficiência das políticas de assistência. Outro ponto a ser destacado na Declaração de Paris é a determinação de princípios orientadores para as políticas de assistência. Este ponto é fundamental, pois alguns destes

princípios estão podem ser entendidos como repostas a algumas das críticas feitas pelos países do sul à prática da assistência tradicional (OCDE site³⁹).

Os princípios são: Pertencimento (*Ownership*) – os países receptores devem fazer parte de todo o processo da política de assistência desenhada para si e, mais importante, as políticas devem levar em conta, desde o momento da sua concepção, as prioridades determinadas pelos próprios receptores; Alinhamento (*Alignment*) – os países doadores devem se adequar aos objetivos dos países receptores alinhando seus projetos com as políticas públicas implementadas nos países receptores; Harmonização (*Harmonization*) – os países doadores devem coordenar entre si e os demais atores envolvidos nos esforços de assistência para evitar duplicações; Resultados (*Results*) – remete à importância dos países doadores e receptores estabelecerem o foco de suas políticas de maneira que possam ser mensuradas e, por conseguinte, avaliadas; Prestação de Contas Mútuas (*Mutual Accountability*) - tanto os países doadores quanto os receptores devem prestar contas dos resultados obtidos pelos programas (OCDE site⁴⁰).

O terceiro Fórum de Alto Nível foi realizado em Accra em 2008. O evento foi notabilizado pela grande participação de diversos *stakeholders* do sistema internacional de assistência e de cooperação. O resultado final do Fórum ficou conhecido como “Accra Agenda for Action”, a qual identificava os avanços realizados em Paris e intencionava aprofundar e acelerar a implementação do ‘mapa’ e dos princípios daquele fórum. A Agenda de Accra chamava a atenção em especial para três questões postas em Paris: o princípio de *ownership*, a preocupação em produzir resultados e a importância de criar parcerias inclusivas. Para aprofundar e acelerar o ‘mapa’ de Paris, a Agenda de Ação de Accra determinava ainda um segundo conjunto de princípios para a assistência. Eram eles: Previsibilidade dos projetos; fim das Condicionalidades; e relaxamento das restrições que ‘atavam’ as políticas de assistência (*untying aid*). Outro ponto relevante é a abertura feita neste evento para o reconhecimento de outras iniciativas como os declarados nos Fóruns que discutiam os princípios da cooperação sul-sul (OCDE site⁴¹).

O quarto e último Fórum foi realizado em Busan, em 2011. O Fórum de Busan destacou-se pelo compromisso com a ‘Busan Partnership for Effective Development Co-operation’. Esse documento estabelecia um acordo quadro para o desenvolvimento que envolvia um amplo

³⁹ <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm>

⁴⁰ <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm>

⁴¹ <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm>

conjunto de *stakeholders* pois, além dos membros do CAD, estavam presentes em Busan representantes de países receptores, os países do BRICS, outros países provedores de cooperação sul-sul e triangular, além de representantes da sociedade civil e organizações privadas (OCDE site⁴²).

A ‘agenda da eficiência’ debatida ao longo desses quatro fóruns tinha como objetivo estabelecer um conjunto de ‘normas’ globais para o desenvolvimento. Tais normas deveriam ser as mais inclusivas, contando com a participação e concordância também dos provedores de cooperação sul-sul e dos países receptores. Essa agenda tinha, ainda, um segundo objetivo, de lidar com antigas críticas que as políticas de assistência dos países do CAD vinham sofrendo (Milani, 2014; Vazquez, 2014; Mawdsley, 2012).

Apesar do apoio inicial e de alguns resultados positivos, tais iniciativas logo foram alvo de críticas. Segundo Mawdsley (2012) as principais críticas eram relacionadas à dúvida entre os comprometimentos feitos nos fóruns pelos países membros do CAD e as reais mudanças que seriam feitas nas políticas de assistência. As críticas mais radicais destacavam que os Fóruns não levavam em consideração a problematização das premissas neoliberais sob as quais os objetivos eram estabelecidos, bem como a própria concepção de desenvolvimento (Mawdsley, 2012).

Dessa forma, um dos principais desafios das novas iniciativas para tornar a assistência mais eficiente seria o de produzir resultados de forma a não frustrar mais uma vez as expectativas criadas. O sistema de assistência, ao longo dessas últimas décadas tem sido envolto em um véu de ceticismo em relação à sua capacidade de fomentar de forma eficaz e eficiente o desenvolvimento. Em razão dessa pretensa falta de sucesso, não raro, se advogou o fim da assistência (Severino e Ray, 2009).

3.7.2 Para a Cooperação Sul-Sul

Do ponto de vista da cooperação sul-sul, pode-se dizer que o século XXI se inicia com a Cúpula do Sul em Havana, no ano 2000. O encontro ocorreria no âmbito do encontro do G77 (com a presença da China) e teria como principal função denunciar o fato de que os países do sul

⁴² <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm>

não usufruíram dos mesmos benefícios desfrutados pelos países desenvolvidos no contexto da mundialização. O papel da Cooperação sul-sul, seria destacado na declaração final como um mecanismo fundamental para o desenvolvimento dos países do sul global (Pino, 2014).

É Interessante estabelecer um paralelo entre o debate ocorrido em Havana e o debate realizado na da Cúpula do Milênio. Esta última foi criticada pelos países do sul porque não conseguiram fazer sua voz ouvida no que tange à definição dos Objetivos. Pois, por um lado, identificou-se que as metas previstas na declaração lidavam com questões relacionadas aos países em desenvolvimento; não havia metas para os países em desenvolvidos. Uma segunda crítica, mais específica, era relacionada à ausência do conceito de cooperação sul-sul na declaração. Essa segunda questão ilustrava que a cooperação sul-sul ainda não tinha alcançado patamares que chamassem a atenção da comunidade internacional.

A importância da cooperação sul-sul vai crescer ao longo da primeira década do século XXI. Neste período os volumes de cooperação sul-sul dos países emergentes, em especial a China, começaram a chamar a atenção da comunidade internacional como um todo. A comunidade epistêmica e a mídia começaram então a notar que a geografia da assistência e cooperação havia definitivamente mudado no século XXI.

Surgia nesse contexto um amplo debate sobre o que era cooperação sul-sul e qual seria seu propósito. Uma das linhas desse debate indicava a cooperação sul-sul, promovida pelos países emergentes, como uma alternativa à modalidade tradicional de assistência praticada pelos membros do CAD. Contudo, para a maioria dos países, a cooperação sul-sul emergiu não de maneira antagônica, mas complementar à cooperação norte-sul (Mawdsley, 2012). Ela surgiria a partir da busca de maior influência no sistema internacional por parte de alguns países emergentes. Ainda, as políticas de assistência tradicional são vistas, de maneira geral, como uma obrigação moral dos países desenvolvidos, em função de seu passado colonial. A cooperação sul-sul, no entanto, não tem tal componente de obrigatoriedade moral. Ao contrário, a retórica, seu exercício está baseado em princípios de solidariedade.

O debate relacionado à natureza dos programas de cooperação sul-sul dos países emergentes ganhou contornos críticos nos círculos em que predominavam os doadores tradicionais. Tal debate tenta identificar o componente do ‘interesse nacional’ nos programas de cooperação dos países emergentes, afastando-os da ideia de ajuda desinteressada. Por outro lado,

este debate vai além e chega a qualificar o programa de alguns países como *rogue aid* (Dreher e Fuchs, 2011; Naín, 2007), na medida que as políticas de cooperação de alguns países fomentariam instabilidade regional e/ou apoiariam grupos considerados terroristas pelo ocidente (Irã e Arábia Saudita) e que violam direitos humanos (China, Rússia, Venezuela).

De todo modo, o incremento dos programas de cooperação sul-sul começa ter volume significativo, ainda que houvesse uma distância gigantesca entre o volume de assistência dos doadores tradicionais e o volume de cooperação dos países do sul. Para dar mais voz aos debates que viriam, ao longo da década de 2000, relacionados a normas e princípios do desenvolvimento.

Apesar de ter passado em branco na Declaração dos Objetivos do Milênio, o tema da cooperação sul-sul começaria a aparecer nos fóruns multilaterais, que se seguiram, com o de Monterrey, em 2002, no qual a CSS e a cooperação triangular foram citadas como mecanismos que podem ajudar na eficácia da assistência.

Em 2005 seria realizado a Segunda Cúpula do Sul no Qatar. Um dos destaques desse encontro foi a determinação de posicionar a cooperação sul-sul com um mecanismo fundamental para a agenda global de desenvolvimento. Essa iniciativa será praticada, de certa forma, a através dos esforços feitos no âmbito do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) para trazer para dentro das Nações Unidas o debate de coordenação entre a cooperação sul-sul e a 'agenda da eficácia'. A intenção desse movimento, de reafirmar a ONU como a plataforma legítima do debate entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, tinha como objetivo garantir voz aos países do sul (Pino, 2014).

Um dos pontos mais importantes da década de 2000 foi a realização da Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul em Nairóbi no ano de 2009. Ela foi organizada no marco da comemoração dos 30 anos do Plano de Ação de Buenos Aires de 1978. A importância da Conferência de Nairóbi se deu pela sua declaração final, que reafirmou princípios normativos da cooperação sul-sul: respeito pela soberania nacional; não interferência nos assuntos domésticos; pertencimento (*ownership*); parceria entre iguais; não condicionalidade; e benefícios mútuos. Ainda, a declaração também estabeleceria um conjunto de princípios operacionais: prestação de contas mútuas (*mutual accountability*); transparência; abordagem *multi-stakeholder*; abordagem orientada pela demanda do receptor; eficácia das iniciativas de desenvolvimento; e sustentabilidade.

Já no ano seguinte, em 2010, foi realizada a Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul e Capacidade de Desenvolvimento em Bogotá. Esta serviu para tentar reforçar a importância da cooperação sul-sul como um instrumento eficaz para o desenvolvimento. O evento estava em consonância com a Agenda de Ação de Accra, de reconhecer a importância e fomentar o estabelecimento de parceiras inclusivas entre as iniciativas de assistência e a cooperação sul-sul e trilateral. Este evento ainda seria fundamental para a consolidação de posições que permitiriam o compromisso em torno do *Busan Partnership for Effective Development Co-operation*, no ano seguinte, em Busan.

Essas iniciativas foram fundamentais para consolidar a importância da cooperação sul-sul no âmbito da OCDE que, por sua vez, reconhecia o relevante papel da CSS nos esforços para o desenvolvimento. Este reconhecimento pode ser atestado após a criação do Task Team on South-South Cooperation na OCDE, em 2008, com a função de conduzir estudos em cooperação sul-sul e oferecer recomendações em políticas e iniciativas.

Apesar dos avanços conquistados ao longo do início de século XXI, a cooperação sul-sul ainda enfrenta alguns desafios. O primeiro deles remete à sua sustentabilidade. Por mais que se considere que a prática da cooperação sul-sul se tornou um elemento permanente no sistema de assistência e cooperação para o desenvolvimento, há uma dúvida em relação à sua continuidade e possível ampliação. Ao longo dos anos 2000, a expansão econômica dos países em desenvolvimento, em particular dos países emergentes, ofereceu um cenário propício para a condução e ampliação de seus programas de cooperação. No início da década de 2010, contudo os países emergentes já não se encontravam em situação econômica tão confortável e, em alguns casos, como o Brasil, os programas de cooperação sofreram profundos cortes.

Um segundo desafio para o processo de evolução da cooperação sul-sul é reside na à definição de sua natureza. Apesar dos avanços feitos em Nairóbi, a prática da cooperação sul-sul ainda carece de consenso em alguns de seus princípios ou práticas. Há debates em diferentes fóruns em que se discutem os limites das praticas que devem ser consideradas como cooperação sul-sul, como é caso do debate realizado no âmbito da CEPAL e do Core Group of Southern Partners criado depois da Conferência sobre Cooperação Sul-Sul de Nova Delhi (2013).

Este debate é bastante relevante, dado que os principais provedores de cooperação sul-sul não aderem aos critérios e normas do CAD. Cada qual adota a sua própria metodologia,

trabalham seus dados de maneira diferente e episódica, fazendo com que estudos de natureza comparada se tornem desafiadores. Por outro lado, é igualmente importante reconhecer a natureza abrangente e inclusiva da cooperação sul-sul como uma plataforma na qual múltiplas experiências podem contribuir de maneiras distintas para o desenvolvimento.

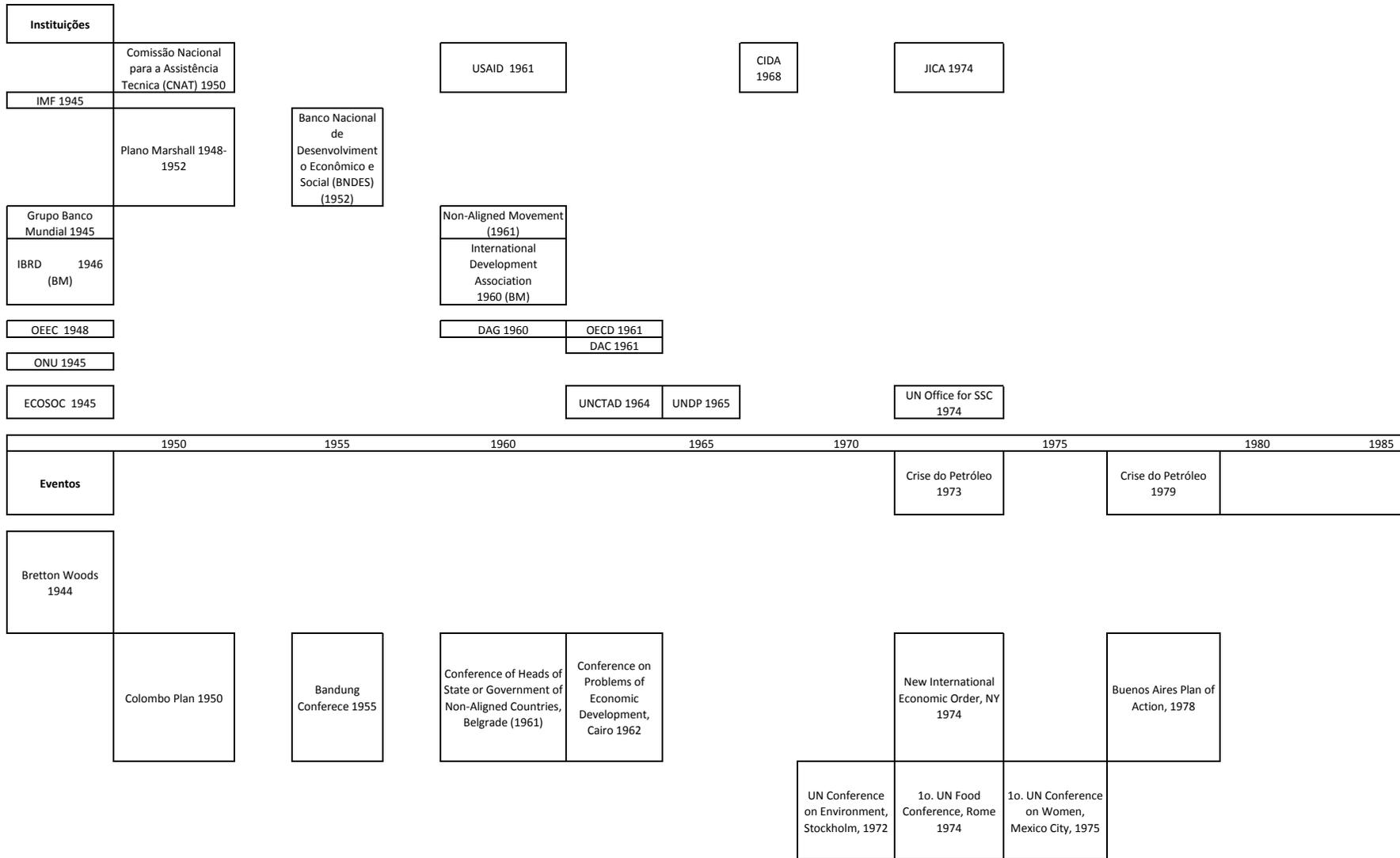
3.8 Conclusão

Este capítulo buscou descrever a trajetória histórica das políticas de assistência e cooperação internacional para o desenvolvimento. A divisão por décadas tentou respeitar as Décadas do Desenvolvimento das Nações Unidas de forma a destacar os principais acontecimentos que fizeram parte do desenvolvimento das duas modalidades de promoção do desenvolvimento.

A divisão por décadas também foi útil ao permitir uma análise em perspectiva comparada da assistência em relação à cooperação. O entendimento do curso de cada modalidade permite entender as distinções e semelhanças entre as duas.

Uma vez clara a trajetória da cooperação sul-sul, poderemos entrar nos estudos de caso e verificar o contexto no qual as políticas de cooperação de Brasil e China se inserem, como veremos nos capítulos quatro e seis.

Linha do Tempo 2:



Instituições X Eventos

ABC 1987

DFID 1997

Chinese Export-Import Bank (Exim Bank) 1994

BRICS Bank 2015

Asian Infrastructure Investment Bank 2015

1990	1995	2000	2005	2010	2015
Crise da Dívida 1980's e 1990's		Millenium Summit, NY 2000	World Summit, NY 2005		Rio +20 2012
20. UN Conference on the Least Development Countries, Paris 1990		The South Summit, Havana 2000	United Nations International Conference on Financing for Development, Moterrey 2002		
UN Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro 1992	World Summit for Social Development, Copenhagen 1995	Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC), 2000	United Nations High-level Conference on SSC, Nairobi 2009	United Nations High-level Conference on SSC on Development Capacity , Bogotá 2010	Conference of Southern Providers of Development Cooperation, Delhi 2013
World Conference on Human Rights, Vienna 1993		World Food Summit 1996	High Level Forum on Aid Effectiveness, Rome 2003	High Level Forum on Aid Effectiveness, Paris 2005	High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan 2011
International Conference on Population Development, Cairo 1994			World Summit on Sustainable Development, Joanesburg 2002	High Level Dialogue om Immigration and Development, NY 2006	High Level Dialogue om Immigration and Development, NY 2013

Capítulo 4. Política de Cooperação como Estratégia para o Desenvolvimento: o caso brasileiro

*“Speak softly and carry a blank cheque”*⁴³. Essa foi a maneira pela qual a conceituada revista *The Economist* qualificou o recente ímpeto da política de cooperação brasileira. Na opinião da revista, o Brasil, em busca de se consolidar enquanto um ator global vem se transformando em um dos maiores ‘doadores’ internacionais, ainda que tal movimento não esteja atraindo muita atenção.

De fato, tal qual outros países em desenvolvimento, ou outras potências emergentes, o Brasil viu sua economia crescer, consideravelmente, nos últimos anos, sobretudo no início do século XXI, aproveitando um cenário internacional favorável. Aliado a esse crescimento, o nosso País tal como outros emergentes, começou a se aventurar de maneira mais arrojada no campo da cooperação internacional. Não que esse fosse um campo desconhecido, para o país. Boa parte das atuais potências médias já praticava assistência e/ou cooperação há algumas décadas – como é o caso do Brasil e da China, porém, em menor escala. Todos os países em desenvolvimento tinham experiência como receptores de assistência tradicional. Deste modo, esses novos atores do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento possuíam uma dupla experiência, de receptor e provedor (ainda que a escala do volume de assistência recebida fosse muito superior ao volume de recursos providos por eles).

Apenas, recentemente, o aumento exponencial do número de ações e do volume de recursos da política de cooperação internacional para o desenvolvimento do Brasil começou a chamar a atenção. É possível identificar algumas causas para entender por que as políticas do Brasil passaram quase despercebidas dos países do CAD.

⁴³ Edição de 15 de julho de 2010. Também disponível em: <http://www.economist.com/node/16592455>

O fato de o Brasil ser uma democracia bem estabelecida, com poucos imperativos de segurança na sua região e poucas aspirações geopolíticas, faz com que ele não seja um item permanente na agenda de segurança dos países desenvolvidos. Em segundo lugar, a cooperação brasileira, pelo menos a mais visível, é composta por grandes projetos de agricultura, saúde e uma ampla rede de compartilhamento de tecnologias sociais, quase todas em consonância com os objetivos do milênio da ONU. Em terceiro, a cooperação técnica brasileira utiliza funcionários públicos ao invés de contratar consultores. Esse modelo reduz drasticamente os custos dos projetos, na medida em que as horas técnicas pagas aos ‘operadores’ da cooperação são ‘amortizados’ pelos salários, por eles já recebidos em suas instituições de origem. Dessa forma, em termos de volume de recursos financeiros, a cooperação brasileira é subdimensionada (Burgess, 2014; Saravia 2012). Em quarto lugar, o programa de cooperação brasileiro não se institucionalizou suficientemente para oferecer supervisão nas mais diversas ações de cooperação promovidas pelo país, seja nas instituições públicas ou privadas.

Essas razões explicam o fato do país não saber o quanto realmente gasta com suas iniciativas de cooperação internacional para o desenvolvimento. Se por um lado o orçamento da Agência Brasileira de Cooperação era de apenas US\$ 30 milhões de dólares em 2010, por outro, as doações brasileiras em alimentos para o Programa Mundial de Alimentos era da ordem de US\$ 300 milhões de dólares, sem contar os gastos feitos para as políticas de assistência em Gaza, Haiti, os empréstimos subsidiados pelo BNDES a países em desenvolvimento, etc. Dessa forma, até muito recentemente era difícil para qualquer um ter clareza da dimensão do real volume da assistência e cooperação do Brasil. Por último, as ações brasileiras de assistência podem não ter chamado muito a atenção internacional em função do grande foco que a comunidade internacional destinava à China, pelo impressionante volume de recursos que ela vinha investindo em seu programa de assistência. Outro foco de atenção era para países (aos quais a China também se incluiu) que praticariam *toxic aid* (Naín, 2007) ao apoiarem regimes autoritários que violam direitos humanos, ou na tentativa de afastá-los da esfera de influência norte americana (Venezuela, por exemplo).

As políticas de cooperação de um conjunto de países, como China e Venezuela chamaram mais atenção pelo caráter “politicamente não alinhado” com o *mainstream* tradicional, e pelo enorme volume de recursos e abrangência geográfica do programa chinês. Este fato deixou o programa brasileiro em segundo plano. Pelo outro lado, é justamente a tendência, quase que

generalizada, de potências médias ou emergentes investirem pesadamente em programas de cooperação que acabou por chamar a atenção para o fenômeno como um todo e, por consequência, para o Brasil.

Também é interessante ressaltar que o programa brasileiro de cooperação tem se destacado por oferecer uma modalidade muito particular, que alguns autores (White, 2013; Muggah e Hamann, 2011) e o próprio ex-diretor da ABC, ministro Marco Farani, chamam de ‘*Brazilian way*’ de promover cooperação. Essa cooperação ‘à brasileira’ parece ser fruto de um conjunto de características que oferecem ao país vantagem comparativa em relação aos doadores tradicionais (Cabral e Weinstock, 2010). Entre elas, podemos citar: I. o Brasil é tanto provedor quanto receptor de assistência e cooperação, o que lhe permite uma visão mais abrangente do processo, pois conhece bem o ponto de vista do receptor; II. o sentimento de reciprocidade em função de um passado colonial compartilhado; III. ausência de condicionalidades no seu programa de cooperação; IV. uso de aprendizado proveniente de seu próprio processo de desenvolvimento, o que lhe permite compartilhar tecnologias sociais ‘testadas’ em próprio solo para problemas semelhantes aos dos países receptores; e V. o Brasil possui algumas ‘ilhas de excelência’ que concentram importante *expertise* como em Agricultura (Embrapa) e em Saúde (Fiocruz) tropical, que também se adequam bem às realidades climáticas da maior parte dos países com os quais o Brasil coopera (Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014).

4.1 Trajetória das Políticas de Cooperação no Brasil

Para entender o desenvolvimento das políticas de cooperação sul-sul no Brasil é necessário dar um passo atrás e entender a constituição da *rationale* e das ações de política externa que lançaram as primeiras iniciativas das relações do Brasil com os países do sul global. Esse movimento está ancorado em um contexto com diversas dimensões, duas faces das quais merecem destaque: uma exógena, outra endógena e a terceira que constitui uma narrativa de auto percepção do Brasil. A primeira delas, a **exógena**, lida com o contexto internacional. Ela aparece na segunda metade do século XX a partir de um conjunto de iniciativas internacionais que fortalecem a posição dos países do sul global e acabam por abrir espaço para iniciativas de cooperação sul-sul. A segunda faceta, de caráter **endógeno** é relativa ao balanço de forças na

política doméstica, como elas impactam historicamente na política externa do Brasil e, por sua vez, como ela insere o Brasil no universo da cooperação para o desenvolvimento internacional (seja como receptor ou provedor).

4.1.1 As Políticas de Cooperação Sul-Sul em Perspectiva Histórica

O nascimento efetivo da ideia de cooperação sul-sul pode ser datado na década de 1950, quando é iniciado um interessante processo de aproximação de diversos países do sul global em uma tentativa de identificar soluções (conjuntas) para uma ampla gama de problemas e questões compartilhadas por eles. As primeiras iniciativas nessa direção ocorrem na Ásia da década de 1950. Já em 1954, a Conferência de Colombo e a Conferência de Bogor reuniram-se os representantes de Ceilão, Burma, Índia, Paquistão e Indonésia com o objetivo de discutir interesses e problemas comuns a esses países recém-independentes.

A Conferência de Bandung (1955) tem sido identificada como o marco fundamental da constituição de uma identidade dos países do sul, do fortalecimento das suas soberanias e da necessidade de mitigar os efeitos de sua dependência das potências do norte (Leite 2011; Xiaoyun 2014). Esta iniciativa ganhou grande significado simbólico pela envergadura, número de participantes e pelo fato da não participação dos Estados Unidos, União Soviética e dos países Europeus.

O comunicado final da Conferência foi um documento que expressou preocupação com temas de cooperação econômica e cultural, autodeterminação dos países do sul, direitos humanos e com a promoção da paz internacional. O ponto alto do documento, no entanto, pode ser considerada a seção “*declaration on promotion of world peace and cooperation*” na qual são expostos os “Dez Princípios de Bandung” – que tiveram inspiração nos ‘Cinco Princípios da Coexistência Pacífica’ lançados pelos chineses e indianos em 1953. A declaração de Bandung denotava o estabelecimento de uma agenda comum e própria dos países do sul e não alinhada com nenhuma das duas ideologias dominantes do período (Bandung 1955).

O significado de Bandung acabou por abrir um caminho para uma agenda dos países do sul, que refletia o repúdio por práticas como o colonialismo e o neocolonialismo, o controle e a

dependência econômica e a lógica bipolar que, baseada na *deterrence* nuclear, acabava por gerar mais insegurança para o sistema internacional (Leite, 2011). Por outro lado, a declaração também apontava para o anseio dos países do sul sobre a urgência do seu desenvolvimento econômico, exortando os Estados participantes a se lançarem em iniciativas que aumentassem a cooperação técnica, o comércio, a estabilização dos preços das *commodities* e a participação em iniciativas multilaterais (e bilaterais) que incrementassem a atividade econômica entre os países do sul⁴⁴.

Após a Conferência de Bandung houve uma expansão, no eixo africano e asiático, entre os países que se identificavam com os valores celebrados na Conferência. Na medida em que a onda de descolonização avançava, os países recém-independentes perceberam que sua nova condição não implicava plena autonomia, uma vez que quase todos eles ainda mantinham uma relação de dependência em relação aos países do norte (Leite 2011). É neste contexto que ocorre a Primeira Conferência dos Países Não Alinhados em Belgrado em 1961, na qual foi criado o Movimento dos Não Alinhados.

Na Pauta desta Conferência encontravam-se temas como: respeito à soberania, condenação ao colonialismo, coexistência pacífica entre os países, desarmamento total, respeito aos direitos humanos e ao direito internacional. No entanto, apesar da pauta conter um amplo conjunto de tópicos relacionados à política internacional, foi a temática do desenvolvimento econômico que ganhou a dimensão de prioridade e emergência na Conferência, fazendo com que a maior parte das ações, concertadas entre os países do sul, lidassem com esta temática⁴⁵ (Leite 2011).

A consolidação de uma perspectiva do sul, fortalecida através dessas duas Conferências, e o significativo aumento no número de países, no decorrer da onda de descolonização, permitiu que os países do sul obtivessem alguns ganhos no âmbito das Nações Unidas. Talvez a principal delas tenha sido a inclusão da temática do desenvolvimento na agenda multilateral da ONU. O ápice desse empenho pode ser identificado no fato da década de 1960 ter sido declarada a ‘Primeira Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento’.

No âmbito deste debate sobre a problemática do desenvolvimento dos países do sul e as formas de alcançá-lo, o tema do comércio ganhou notório destaque. Para os países do sul, seria

⁴⁴ The Ministry of Foreign Affairs, Republic of Indonesia (Ed.). *Asia-Africa speak from Bandung*. Djakarta: 1955, pp. 161-169.

⁴⁵ Documentos das Conferência disponíveis em: <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/collection/55/non-aligned-movement>

através do comércio que eles atingiriam o seu desenvolvimento econômico – essa análise estava ancorada na ideia de que os termos do comércio internacional entre os países do sul e os do norte eram desfavoráveis para os primeiros.

Essa *rationale* culminou na Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em 1964. Neste contexto, o relatório de Raul Prebisch intitulado ‘Por uma Nova Política Comercial em prol do Desenvolvimento’ deu o tom dos debates da UNCTAD. Naquela Conferência, foram apresentadas ideias para uma reforma nos termos de intercâmbio internacional em favor dos países do sul. O documento de Prebisch marcava uma mudança nessa *rationale*, ao identificar que apenas um aumento no comércio internacional entre os países do norte e os do sul não seria suficiente para lograr êxito no desafio do desenvolvimento.

Ao lado das iniciativas voltadas para o fomento do comércio, também era necessário um comprometimento dos países do norte em incrementar as ações ligadas à assistência para o desenvolvimento. Havia um entendimento de que a forma pela qual a assistência vinha sendo praticada, sobretudo na forma bilateral, não permitia que os países do sul conseguissem realizar nenhum planejamento mais estruturado e abrangente do seu desenvolvimento. A assistência estava sujeita a decisões individuais dos países doadores, – podendo ser reduzida drasticamente a qualquer momento por razões orçamentárias. No âmbito da assistência multilateral, a principal crítica se dava em relação à distribuição dos votos nas instituições internacionais, mais especificamente no FMI e no Banco Mundial, onde os países do Norte dominavam não apenas nas decisões dessas instituições, mas, sobretudo, na *rationale*, pela qual elas operavam (Guimarães, 2012).

Entre os êxitos da Conferência da UNCTAD de 1964 pode ser elencada a consolidação de uma ideia de solidariedade entre os países do sul. Por outro lado, a Conferência deu origem ao G77⁴⁶ (Leite 2011). O principal objetivo do G77 era buscar uma convergência entre os seus membros para conseguir mais peso nas negociações multilaterais, em especial na ONU. Sua agenda tinha ênfase nas discussões em torno de temas econômicos.

⁴⁶ Coalizão de países em desenvolvimento que tinham como objetivo defender seus interesses econômicos em um contexto de domínio do sistema econômico internacional por parte dos países desenvolvidos. O seu nome é em referência aos 77 países fundadores do grupo.

Destacada como um pilar da relação entre os países do sul desde a década de 1950, a cooperação sul-sul encontrou seu ápice na década de 1970. Neste período, a agenda dos países do sul ficaria mais ambiciosa, indo além das questões comerciais. Uma das principais iniciativas nessa direção foi a ‘Declaration for the Establishment of a New International Economic Order’, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1974, que deu origem a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). A agenda da NOEI mantinha as ‘tradicionais’ demandas dos países do sul de renegociar os termos do comércio internacional, introduzindo condições mais vantajosas para os países do sul. Ela também buscava obter um incremento na assistência para o desenvolvimento internacional. A novidade agora era o clamor pela reforma do sistema econômico internacional, uma vez que era consenso, entre os países do sul, que o sistema de Bretton Woods havia falhado e que favorecia os países que o haviam criado. Poucos anos depois, as crises do petróleo causaram grande impacto no debate nos termos de intercâmbio, não apenas entre norte e sul, mas também entre produtores e consumidores de petróleo.

Um das consequências desse conturbado momento foi a realização da Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional em Paris, de 2005. Ela tinha como objetivo discutir a questão energética, mas acabou por incluir na sua agenda temas como desenvolvimento, matérias-primas e finanças. Ainda que essa Conferência não tenha oferecido nenhum resultado efetivo, ao seu final foi estabelecida uma Comissão independente sobre Questões de Desenvolvimento Internacional. A presidência dessa Comissão coube ao ex-Chanceler alemão Willy Brandt. O resultado final da Comissão foi o chamado Relatório Brandt, que previa basicamente dois movimentos. O primeiro exigia uma ação de curto prazo para intensificar a escala da transferência de recursos dos países do norte para o sul. Esta ação deveria estar ligada a uma estratégia internacional para solucionar a questão energética e alimentar, e exigia reformas no sistema econômico internacional. O segundo movimento indicava um conjunto de ações de médio prazo que lidavam com os problemas dos países recém-independentes da África e da Ásia, como a erradicação da fome global, a demanda pela abertura dos mercados do norte para produtos do sul (sobretudo manufaturados), a criação de um código de conduta das multinacionais, a reforma do sistema monetário e a maior/melhor divisão de poder nos organismos multilaterais, entre outras demandas.

Na esteira desses acontecimentos, novos fóruns foram realizados ao longo da década de 1970, como as Conferências de Cúpula dos Países não Alinhados. Nestes fóruns, importantes

conceitos como ‘autoconfiança individual e coletiva’ e ‘autossuficiência individual e coletiva’ serviram para dar mais robustez à identidade e à forma concertada dos países do sul de lutar pelos seus interesses.

No entanto, para fins dessa pesquisa, o principal marco da década de 1970 foi a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, em Buenos Aires, em 1978. A Conferência foi fundamental para o fomento de iniciativas de cooperação entre os países do sul. De certa maneira ela veio reforçar os conceitos de autossuficiência e autoconfiança individual e coletiva; ajudou a estabelecer uma estrutura conceitual na qual os programas de cooperação técnica poderiam balizar suas ações para atingir seus objetivos de desenvolvimento. O seu documento final, intitulado Plano de Ação de Buenos Aires⁴⁷ (PABA), não apenas lançou o conceito de Cooperação Horizontal, como também fez recomendações na direção de incrementar o intercâmbio e as atividades de cooperação, sobretudo nos temas de saúde, agricultura e educação.

4.1.2 A Política Externa Brasileira desde os anos 1960 e sua inserção nas políticas de cooperação sul-sul

A política de cooperação sul-sul é parte da política externa brasileira, e apesar de não ser nova apenas recentemente ganhou importância e visibilidade. Entre as décadas de 1950 e 1980, o Brasil estava inserido no sistema internacional da assistência para o desenvolvimento, dentro do modelo norte-sul. Dessa forma, sua política externa operava para apoiar as instituições nacionais que recebiam a assistência internacional (sobretudo os Ministérios da Fazenda e Planejamento). A partir do fim da década de 1970 o Brasil aumenta, consideravelmente, a sua política de cooperação sul-sul, agora como país provedor. Somente após a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 1987, a política de cooperação sul-sul começaria a ganhar relevância dentro da agenda da política externa brasileira.

⁴⁷Documento do Plano de Ação de Buenos Aires. Disponível em: <http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/Buenos%20Aires%20Plan%20of%20Action.pdf>

Para se compreender o contexto no qual surgem as iniciativas brasileiras de cooperação para o desenvolvimento internacional, é necessário entender o papel de dois momentos da política externa brasileira. O primeiro está compreendido no período de 1961-1964, durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, através da Política Externa Independente, conduzida por políticos e diplomatas como San Tiago Dantas, Afonso Arinos, Evandro Lins e Silva e Araújo Castro. O segundo momento é referente à Política do Pragmatismo Responsável, durante o Governo Geisel, de 1974-1979.

Para alguns autores como Leite (2011) e Ciommo e Amorim (2015) também se faz necessária a inclusão de um terceiro período na construção de um histórico da cooperação sul-sul brasileira. Esse terceiro período remete aos dois mandatos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Isto ocorre porque se julga que a política externa de Lula da Silva rompe com a direção da política externa do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Enquanto esse último tinha buscado se aproximar das potências ocidentais, o governo de Lula da Silva foi marcado por um aprofundamento das relações diplomáticas e econômicas com países do sul global. Esse aprofundamento das relações sul-sul resultou em um incremento nas políticas de cooperação sul-sul do Brasil, tendo inclusive sido responsável por colocar o Brasil em destaque internacional (Ciommo e Amorim 2015)

Milani e Carvalho (2012) oferecem uma interessante análise da comparação entre esses dois governos. Para os autores, o governo de Cardoso seria marcado pelo modelo da credibilidade, enquanto o de Lula da Silva pelo modelo da autonomia pela diversificação. Uma maneira de identificar o contraste entre esses dois modelos seria a partir da forma como o País operava dentro do multilateralismo. O governo de Cardoso teria sido marcado por obediência⁴⁸ aos regimes internacionais, ao passo que o governo Lula da Silva buscou aumentar a inserção e a participação do Brasil na construção desses regimes.

O período dos governos Cardoso e Lula da Silva representaram, com ênfase no último, uma forte expansão das políticas de cooperação sul-sul do Brasil. Este período será analisado mais adiante nesse capítulo, quando forem tratadas as modalidades de cooperação promovidas pelo Brasil e quando se discutir a questão dos princípios e valores da cooperação brasileira. A seguir serão explorados dois marcos da política externa brasileira que tiveram papel fundamental na

⁴⁸ Ou talvez pela tentativa de harmonização do Brasil com os regimes internacionais.

concepção e estruturação das políticas de cooperação sul-sul do Brasil, em especial da política de cooperação técnica.

A **Política Externa Independente** pode ser contextualizada a partir de um quadro histórico mais amplo que vai para além das dinâmicas domésticas. De certa maneira, pode-se dizer que ela é uma resposta nacional ou, pelo menos, denota consonância com os movimentos que buscam maior independência dos países do sul e lutam pelos seus princípios e interesses.

No plano doméstico, a Política Externa Independente é subproduto da disputa entre duas correntes de pensamento no Brasil em meados do século XX. Naquele momento, aqueles que pensavam em política externa se dividiam entre Americanistas e Nacional-Desenvolvimentistas (Vizentini 2004). Os Americanistas, por um lado, defendiam o conceito de pan-americanismo, cujas raízes iam desde o período do Barão do Rio Branco. Para os Americanistas, o princípio norteador da política externa brasileira deveria ser o hemisfério americano, em particular através de uma relação especial com os Estados Unidos. Essa relação privilegiada se daria em função do reconhecimento do peso político, econômico e tecnológico dos Estados Unidos, além de levar em conta sua proximidade geográfica e o compartilhamento de valores. Havia um entendimento de que uma parceira com os EUA também seria essencial para fortalecer o país em sua luta contra o comunismo. Neste sentido, uma aliança estratégica com os EUA seria, para os americanistas, o melhor caminho para garantir melhores termos tanto para intercâmbio comercial (afinal os EUA já eram o principal parceiro comercial do Brasil), como para o acesso a tecnologias e à assistência para o reequipamento militar. Esse paradigma foi dominante durante os Governos de Vargas, Dutra e Kubitschek, entre as décadas de 1930 e 1950. Por outro lado, os Nacional-Desenvolvimentistas julgavam que a parceria com os EUA não compensava a ênfase que a política externa brasileira lhe dava. Havia certo ressentimento de que a assistência dada pelos EUA ao Brasil era pontual e não condizia com o tamanho e com a importância do Brasil. Tampouco se justificava a dependência que o Brasil tinha em relação aos EUA. Dessa forma, a política externa do Brasil deveria ter um caráter mais universalista e buscar parcerias para além do hemisfério americano. Esse novo paradigma advogava ainda que o Brasil deveria reforçar suas parcerias com outros países do hemisfério sul, marcando, assim, um primeiro grande movimento na política externa brasileira que privilegiava as relações sul-sul.

O ressentimento em relação aos EUA acabou por desgastar paulatinamente a posição dos Americanistas. Com o tempo, os Nacional-Desenvolvimentistas foram ganhando apoio de diversos setores da sociedade brasileira. Com a eleição de Jânio Quadros, em 1960, inaugurou-se um novo momento na política externa brasileira, que ficaria conhecido como Política Externa Independente. Com a Política Externa Independente, o grupo dos Nacional-Desenvolvimentistas passou a predominar no desenho de política externa brasileira.

O Nacional Desenvolvimentismo pregava o universalismo nas relações exteriores e na expansão de parceiros comerciais; a autonomia na política externa, evitando comprometimentos ideológicos; as políticas que fomentassem o desenvolvimento; o repúdio a intervenções e ao desrespeito à soberania; e o apoio à coexistência pacífica e ao desarmamento nuclear total (Vizentini, 2004). O paradigma Nacional-Desenvolvimentista estava alinhado com os movimentos internacionais promovidos pelos países do sul, como as Conferências de Bandung e Belgrado.

No plano internacional, o Brasil também acompanhava os movimentos de fortalecimento da identidade e dos interesses dos países do sul. Em um primeiro momento, o Brasil não foi um protagonista, pois não participou da Conferência de Bandung em 1955 nem de Belgrado em 1961, apenas esteve presente como observador (Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014). Sua participação no Movimento dos Países Não-Alinhados também foi considerada ‘reticente’ (Leite 2011), dado o seu ‘compromisso’ com o hemisfério americano e com a manutenção de uma relação próxima aos EUA (apesar do período de Quadros-Goulart ter sido considerado um dos pontos baixos da relação entre os dois países). Outra questão importante foi o fato de o Brasil ter reservas em deixar o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)⁴⁹, o que conflitava com o compromisso dos Países Não-Alinhados de renunciar aos compromissos com alianças militares.

A primeira participação destacada do Brasil no âmbito internacional, dentro desse contexto de organização e contestação dos países do sul se deu na Conferência de Punta del Leste da OEA, em 1961 e na Conferência da UNCTAD em 1964 com a criação do G77 (Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014). Segundo o ex-ministro das relações exteriores Luiz Felipe

⁴⁹ Também conhecido com Tratado do Rio, o TIAR foi assinado em 1947 por grande parte dos países do hemisfério americano. O Tratado tinha como principal objetivo a garantia da defesa mútua dos seus membros, inspirado na doutrina de defesa hemisférica.

Lampreia, a participação do Brasil na UNCTAD marcava o início da sua contestação, em âmbito multilateral, da dominação/dependência dos Estados Unidos e das potências ocidentais (Entrevista com Embaixador Luiz Felipe Lampreia).

Outro exemplo da ação exterior do Brasil nesse período, relacionada à expansão de suas relações com o sul, foi a guinada do país na direção do continente africano. Em 1961 foi criada a Divisão da África dentro do Ministério das Relações Exteriores. Nos anos que se seguiram, foram abertas as representações diplomáticas em países africanos e criadas linhas marítimas ligando o Brasil ao continente africano. Tais medidas não apenas resultaram em aproximação diplomática, como incrementaram as relações comerciais entre o Brasil e os países africanos.

Do ponto de vista da cooperação sul-sul, vale a pena destacar ações na área da educação. Com a criação do Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos (1961) iniciou-se um programa de concessão de bolsas de estudos para que estudantes e professores estrangeiros viessem ao Brasil para intercâmbio e realização de outras atividades acadêmicas e culturais (Leite, 2011). Nesse contexto, o recurso à valorização da herança cultural africana no Brasil ganhou *momentum*. O Brasil começava a se posicionar como um elo na ligação entre o continente africano e o ocidente.

Outra relação que merece destaque é a aproximação do Brasil com a Ásia, em especial com a Indonésia e a China, aproximação que foi para além das relações comerciais. O caso da China é, particularmente, interessante, pois ela se liga a uma mudança de posição do Brasil no âmbito das Nações Unidas. Essa mudança se deu com o questionamento brasileiro da ausência da República Popular da China na ONU. O Brasil se encaminhava para uma posição favorável à entrada da China comunista na ONU, tema sobre o qual o Brasil havia se posicionado contrário até então.

A Política do Pragmatismo Responsável como estratégia de política externa deve ser entendida a partir de uma breve contextualização do período do regime militar no Brasil. A intervenção militar que depôs o governo Goulart, acabou por impactar profundamente a política externa brasileira. O governo Castelo Branco julgava que a Política Externa Independente havia se aproximado do comunismo, não apenas ao se aproximar de Cuba, mas também da própria União Soviética e da China. Para Castelo Branco estas aproximações afetavam a segurança nacional. O Brasil deveria retomar o seu compromisso com a defesa coletiva do hemisfério

americano, combatendo o comunismo. Assim, a reaproximação com os Estados Unidos passou a ser fundamental desde o início do governo militar.

Nos Governos de Costa e Silva e Médici (1967-1973), o foco em segurança hemisférica perdeu força e deu lugar à priorização de ações para o desenvolvimento. O acelerado crescimento econômico do período acabou por elevar o perfil internacional do Brasil, que já começava a se apresentar como uma potência emergente. Esse novo perfil acabou por consolidar a posição do Brasil no sistema internacional, dado que ele estava cada vez mais se distanciando da média dos países em desenvolvimento. (Leite, 2011).

Por mais que a busca pelo desenvolvimento nacional fosse a grande meta dos presidentes Costa e Silva e Médici, cada um entendia de forma diferente a maneira de atingi-lo. O primeiro priorizou uma abordagem multilateral nos foros internacionais, enquanto o segundo apostou na multiplicação de parcerias bilaterais de modo geral, pelo sul global (Leite, 2011).

Tendo herdado esse contexto, o governo Geisel (1974-78) inaugurou uma nova fase na política externa do Brasil, conhecida como Pragmatismo Responsável. Essa categorização aparece nos discursos e anúncios do Presidente Geisel e do seu Chanceler Azeredo da Silveira. Eles identificavam o novo papel do Brasil – de um país cuja ação internacional seria voltada para os seus interesses, sem permitir que alinhamentos automáticos prejudicassem esses interesses. Essa nova visão exortava uma expansão no relacionamento do Brasil com os países do sul e um ‘dever’ de apoiar o progresso da humanidade, por meio da solidariedade com os países em desenvolvimento.

Para o Governo Geisel, a situação de interdependência do Brasil com as potências ocidentais, em especial com os Estados Unidos, não era satisfatória. Havia uma vulnerabilidade do Brasil frente às condições dos EUA e demais países do Norte. Neste momento da década de 1970, as potências ocidentais viviam uma situação delicada, com a crise do petróleo, o abandono americano do padrão ouro-dólar e a derrota americana na Guerra do Vietnã. Dessa forma, na interpretação de Geisel, era necessário diminuir a dependência nacional das potências ocidentais e adotar uma postura mais pragmática, buscando oportunidades no cenário internacional que lidassem com as necessidades domésticas (especialmente o aumento das exportações de manufaturados e a importação de petróleo).

Essa postura pragmática, de busca por oportunidades na dimensão externa acabou por ser a força motriz de uma impressionante multiplicação e aprofundamento do relacionamento do Brasil com os países do sul global. Como estratégia para galgar acesso ao grupo dos países industrializados, o Brasil priorizou um conjunto de iniciativas, como: I. a expansão de representações diplomáticas em diversos países da África e Ásia; e II. um empenho renovado na área de promoção comercial (uma vez que a busca de novos mercados para os produtos brasileiros reduziria a dependência dos países do norte). Essa ofensiva comercial foi fomentada pela abertura de linhas de crédito, pelo Banco do Brasil.⁵⁰

Outra importante dimensão da política do Pragmatismo Responsável foi a priorização da nossa ‘circunvizinhança’. Através de Tratados de Amizade e Cooperação⁵¹ com alguns países da América do Sul, o Brasil não apenas deu nova vida ao comércio regional, como engajou-se em empreendimentos ambiciosos – dos quais a Hidrelétrica de Itaipu é um marco simbólico. A ação brasileira na região também representou um capítulo interessante na busca pela garantia do desenvolvimento nacional, uma vez que uma das áreas que receberam mais atenção da política externa brasileira, além do comércio exterior, foi a dimensão energética. Grandes projetos como o de Itaipu (Paraguai), Guri (Venezuela) e o acesso ao gás boliviano contribuíram de forma determinante para a expansão da base energética do país (Leite, 2011).

O incremento nas ações de cooperação sul-sul para o desenvolvimento, em especial através da cooperação técnica foi outro importante elemento da política externa brasileira do período. No bojo do aprofundamento da relação do Brasil com os países africanos, o vetor da cooperação técnica se apresentaria como uma alternativa na tentativa de aumentar o perfil do país como provedor de cooperação. Segundo o Embaixador Lampreia, o Brasil buscava aumentar sua influência, pois a cooperação técnica é uma atividade que não depende muito de recursos, mas pode oferecer ganhos expressivos de influência nos países receptores. Nesse sentido, o Brasil foi bastante ativo em sua interlocução com uma série de governos africanos recém-emancipados, realizando diversas iniciativas de cooperação, sobretudo nas áreas de agricultura, saúde e educação. Os países africanos de língua portuguesa, agora independentes, tinham uma aguda

⁵⁰ <https://observatoriodafrica.wordpress.com/2014/07/11/30-anos-da-odebrecht-em-angola-entre-premiacoes-e-denuncias/>. Acessado em junho de 2015.
<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,em-uma-decada-relacao-do-brasil-com-a-afrika-avanca-mas-enfrenta-criticas,1090652>. Acessado em junho de 2015.

⁵¹ Paraguai 1975; Uruguai 1975; Suriname, 1976; Venezuela 1976; Bolívia, 1977 (Leite, 2011).

fragilidade institucional e grande dificuldade de implementar políticas públicas para encarar seus desafios mais prementes.

A dimensão da cooperação técnica foi particularmente interessante no que tange aos países de língua portuguesa (PALOP). De fato a própria relação com eles já marca uma mudança fundamental na política externa brasileira, pois investir nessa relação indicava o ‘rompimento’ da aliança com Portugal e ao apoio aos movimentos de libertação das colônias portuguesas. Argumenta-se que o reconhecimento desses países como nações independentes foi mais um capítulo do novo pragmatismo da política externa brasileira. O Brasil receava que sua posição de apoio a Portugal na manutenção de suas colônias pudesse significar prejuízos (e possivelmente boicotes) de outros países africanos e do Oriente Médio. Isso afetaria não apenas os esforços no plano comercial, mas, sobretudo o fornecimento de petróleo para o Brasil (Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014). Dessa maneira, o Brasil passou a apoiar de forma inequívoca os movimentos de descolonização desses países africanos, tendo sido um dos primeiros países a reconhecer a independência de alguns dos PALOP.

A política externa brasileira de Geisel se engajou na relação com tais países, através de suas ferramentas ‘tradicionais’: expansão diplomática, investimentos e financiamentos para fomentar a exportação brasileira. Começou também a atuar via programas de cooperação técnica. É importante ressaltar que desde esse período até o presente, os PALOP se tornariam um dos principais destinos da cooperação sul-sul brasileira, ganhando um status de prioridade junto à América do Sul.

A cooperação técnica do Brasil dirigiu-se sobretudo aos países menos desenvolvidos em função de sua fragilidade econômica, pois eles não conseguiriam absorver as dívidas geradas através dos financiamentos oferecidos pelo Brasil. Por outro lado, segundo Lampreia, a priorização dos PALOP se deu por um conjunto de vantagens comparativas do Brasil em relação às potências europeias (Entrevista com o Embaixador Luis Felipe Lampreia). O compartilhamento da língua portuguesa e da herança cultural portuguesa e africana do Brasil deu ao país uma entrada privilegiada na África. Esses países eram um ‘mercado inexplorado’ pelas potências ocidentais, que, de maneira geral, dominavam as ações de assistência de suas ex-colônias. Nesse caso, a independência dos PALOP constituía-se em uma oportunidade de o Brasil assegurar sua presença e influência no continente africano. Essa tendência de priorização dos

PALOP foi, segundo o Ex-Ministro Lampreia⁵², a tônica da política de cooperação no governo Cardoso.

Foi apenas durante os governos Cardoso e Lula da Silva que a política de cooperação sul-sul passaria a se inserir com mais força na política externa do Brasil, com destaque para o período do governo Lula da Silva, quando as políticas de cooperação experimentaram seu período de maior expansão. Durante os governos de Cardoso (1994-2002), a estratégia da política externa brasileira era de se aproximar das potências internacionais e se inserir de forma mais consistente no sistema multilateral. Essa estratégia se deu em um contexto de reestruturação macroeconômica do país, crises financeiras internacionais e dependência de instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) (Di Ciommo e Amorim, 2015).

Durante os governos de Lula da Silva (2002-2010), o Brasil conseguiu resolver a maior parte de suas dívidas, pagando o FMI em 2005. Com o ambiente internacional mais estável e favorável economicamente, o país conseguiu se estabilizar. A partir desse cenário, o governo Lula da Silva, dá nova direção para a estratégia da política externa do Brasil. O foco mudaria do alinhamento com os países ocidentais para um maior engajamento com os países do sul. O objetivo da política externa de Lula da Silva, e por consequência, da política de cooperação sul-sul, era de buscar um reequilíbrio nas relações globais de poder e para tal, aumentar a liderança brasileira no sistema internacional (Di Ciommo e Amorim, 2015).

Para além desses dois momentos da política externa brasileira, fundamentais para a consolidação de uma política externa voltada ao fortalecimento das relações sul-sul, é possível identificar outro elemento, pouco estudado, que parece ter contribuído para o desenvolvimento da cooperação técnica brasileira. Esse elemento está relacionado ao aumento da importância da dimensão econômica e da promoção comercial do Itamaraty na atual política externa do Brasil. Até meados do século XX, a política externa brasileira tinha um foco quase exclusivo nas questões de política internacional e de governança global. Com o desenvolvimento industrial do Brasil e mais recentemente com a política de internacionalização da sua economia, chegou-se à conclusão da necessidade de encontrar um discurso político nas relações internacionais que justificasse a proteção da indústria nacional da competição externa, sobretudo dos países desenvolvidos. Buscar novos mercados para escoar os excedentes de produção passou a fazer

⁵² O embaixador Luis Felipe Lampreia foi Ministro das Relações Exteriores do Governo Cardoso entre os anos de 1995 a 2001, nos governos de Fernando Henrique Cardoso. Entrevista ao autor.

parte do papel da diplomacia brasileira, daí o engajamento do corpo diplomático brasileiro tornou-se estratégico.

Também foi importante a convergência da política externa brasileira com os movimentos por parte dos países do sul, que vinham externalizando a urgência de reforma nos termos de intercâmbio comercial entre os países do norte e do sul, considerados como demasiado assimétricos. Nesse sentido, o Brasil passou a ser um protagonista a partir de 1964, durante a Conferência da UNCTAD e participou da criação do G77.

O Itamaraty vê a necessidade de aumentar o seu quadro de pessoal, fortalecendo o seu Departamento Econômico e, mais tarde, criando o Departamento de Promoção Comercial. Essa abertura para a diplomacia comercial se deu em função da ideia de que o Itamaraty deveria fazer parte das principais negociações comerciais em andamento a partir da Rodada do Uruguai e da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC). Do ponto de vista comercial, era necessário dar vazão aos produtos brasileiros e isso se adequava, perfeitamente, à expansão diplomática que os dois momentos citados da política externa propiciaram. Essa concepção ganhou força no Itamaraty, em função da crença, naquele período, de que o comércio era o melhor caminho para o desenvolvimento, sendo necessário todo o esforço para a promoção das exportações nacionais (Entrevista com o Embaixador José Botafogo Gonçalves).

Neste contexto, a ideia de promover a cooperação técnica ganha força, pois ela poderia ser mais um vetor de promoção comercial, na medida em que através da cooperação técnica o Brasil poderia influir mais nas decisões (de compras, por exemplo) dos países receptores, por mais que a narrativa da solidariedade fizesse parte do discurso brasileiro desde o princípio das atividades de cooperação sul-sul. O recurso à cooperação técnica teve inspiração na própria experiência do Brasil como receptor de assistência, na medida em que era perceptível que as potências ocidentais utilizavam suas iniciativas de assistência como ferramenta de promoção comercial. Dessa forma, o Brasil poderia a fazer o mesmo caminho (Entrevista com o Embaixador José Botafogo Gonçalves).

Essa mudança no perfil do Itamaraty não se deu sem disputas (Entrevista com o Embaixador José Botafogo Gonçalves). Durante esse momento de transição, no qual a dimensão econômica/comercial ganhava força, havia um grupo ‘purista’ que julgava que o Itamaraty deveria se restringir apenas a questões de diplomacia internacional. Hoje, ganhou a posição de

que a diplomacia nacional deve ajudar a promover a política comercial brasileira. Esse dado pode ser atestado pelas recentes palavras do Ministro das Relações Exteriores Mauro Vieira. Em entrevista à Folha de São Paulo⁵³, em junho de 2015, o ministro justifica a recente expansão diplomática, desde o governo de Lula da Silva, em termos de aumento do comércio e das exportações do Brasil para países do sul global.

4.2 Das Políticas de Recebimento de Assistência às Políticas de Cooperação Sul-Sul: o caso brasileiro

O Brasil possui um programa razoavelmente antigo de cooperação. Contudo, até a década de 1970, o país era basicamente receptor de assistência para o desenvolvimento⁵⁴. Como parte da sua recente ascensão econômica e com a implementação de um projeto político de projeção internacional no Governo Lula, o Brasil engajou-se de maneira vigorosa na vertente da cooperação sul-sul. Esse aumento de importância dado pelo governo nas suas atividades de cooperação, rapidamente chamou a atenção da sociedade (doméstica e internacional), que por sua vez passou a observar o tema e a buscar caracterizá-lo.

Entre a década de 1950 e fins da década de 1970, a política externa brasileira estava engajada no sistema tradicional de assistência, ou seja, no modelo de assistência norte-sul. Apesar de o Brasil ter sido, naquele período, receptor de assistência, tanto bilateral quanto multilateral como será visto a seguir no próximo capítulo, alguns especialistas (Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014) indicam que o país nunca foi um dos principais destinos da assistência internacional. Esse elemento é interessante, pois significa que os recursos recebidos pelo Brasil estavam aquém de suas expectativas, o que causou ressentimento em relação aos doadores tradicionais, sobretudo aos Estados Unidos. Isso por que os programas dos Estados Unidos para o país eram demasiado modestos e pontuais, diferentemente de outras regiões do

⁵³ <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opinia0/222263-as-embaiixadas-e-a-diplomacia-de-resultados.shtml>

⁵⁴ O Brasil recebeu diversas modalidades de assistência, tanto de países desenvolvidos, na modalidade bilateral, como de instituições multilaterais como o Banco Mundial e Agências da ONU, como: cooperação técnica, créditos para importação, ajuda humanitárias para segurança alimentar, empréstimos para projetos de infraestrutura, políticas sociais, entre outros.

mundo como Oriente Médio, África e leste da Ásia (Ayllón, Nogueira e Puerto apud Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014).

O ressentimento em relação aos modestos programas dirigidos ao país tem algo de paradoxal, pois por um lado faz parte da narrativa do Brasil a ‘ampla’ experiência que ele tem enquanto um país receptor de cooperação (Hamann e Muggah, 2012). Por outro lado há também uma percepção de que a assistência recebida, sobretudo entre as décadas de 1960 até 1980, foram fundamentais para a formação e profissionalização de quadros da administração pública e para o estabelecimento de algumas ‘ilhas de excelência’ como a Embrapa, Fiocruz e SENAI (Cabral e Weinstock, 2010; Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014).

O perfil da assistência recebida pelo Brasil foi se transformando ao longo dos anos e se adaptando tanto ao crescimento do Brasil quanto a mudanças de paradigma no sistema de assistência para o desenvolvimento. Em um primeiro momento, concentrado entre as décadas de 1940-60 o perfil da assistência para o Brasil obedecia a uma percepção de que o desenvolvimento viria através de pesados investimentos em infraestrutura, setor produtivo e formação de quadros (Corrêa, 2010; Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014; Oliveira e Gonçalves, 2015). Havia ainda, nesse período, um forte componente de assistência humanitária relacionada à ajuda em segurança alimentar. O Brasil foi um grande receptor de assistência para aquisição de alimentos, com fortes subsídios tanto através de assistência bilateral, (EUA e Canadá eram dois grandes provedores) quanto multilateral (principalmente através de programas do Programa Mundial de Alimentos – PMA) (Oliveira e Gonçalves, 2015).

Nesse caso, como veremos no próximo capítulo, os Estados Unidos foram um dos principais parceiros do Brasil em termos de assistência para o desenvolvimento. Contudo, essa relação não se deu de maneira simples. Alguns dos programas desenvolvidos pelos EUA, como a Aliança para o Progresso do Presidente americano Kennedy, não obtiveram os resultados esperados, pois a expectativa era que este programa fosse o equivalente ao ‘Plano Marshall’ para a América Latina (Loureiro, 2013).

Por outro lado, ainda mais complexos seriam os acordos da Public Law 480 e a relação com a United States Agency for International Development (USAID). O programa da Public Law 480 previa assistência alimentar internacional através de preços mais baixos e oferecimento de crédito para compra de excedentes da agroindústria norte americana, sendo o trigo um dos principais

produtos. A Public Law, no entanto, teve um papel importante na expansão e consolidação internacional da agroindústria norte americana e foi considerada um dos principais fatores da fragilidade da cultura do trigo no Brasil (Pereira, 2013, Silva, 1992). A presença da USAID no Brasil tem contornos mais polêmicos, pois ela foi relacionada com o regime militar no Brasil, apoiando-o através de programas como o *Police Program*⁵⁵ que visava a preparação de quadros de polícia para o enfrentamento de opositores e comunistas (Motta, 2010).

Já na década de 1970, o foco da assistência, bilateral e multilateral, gradualmente foi mudando para questões sociais, em especial em áreas rurais. Esse movimento estava alinhado com a mudança no paradigma dos países do CAD de tratar da questão dos *gaps* no campo de *'human needs'*. Nos anos 1980 o foco passaria a ser relacionado com ajustes e reformas econômicas e apoio à democracia. Neste caso a assistência era direcionada para organizações da sociedade civil – naturalmente em função do regime militar vivido na época (Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014). Na década de 1990, ajustes macroeconômicos no âmbito do Consenso de Washington passariam a ser prioridade número um da atenção dos países doadores e das agências multilaterais (Banco Mundial e FMI, em especial). O século XXI inaugura um novo conjunto de prioridades nas áreas cobertas pela assistência tradicional no Brasil, que de certa maneira vigoram até os dias de hoje. As áreas priorizadas são: meio ambiente, direitos humanos e erradicação da pobreza extrema – ainda que outros setores como administração pública, educação e saúde também sejam contempladas.

O final da década de 1970 e a década de 1980 marcam um ponto de inflexão no perfil do Brasil no sistema de cooperação para o desenvolvimento (ver quadros 5.3 e 5.4 no próximo capítulo). É neste período que o Brasil começa a receber cada vez menos assistência e passa a incrementar consideravelmente seu programa de cooperação sul-sul, sobretudo no que tange à cooperação técnica. Por um lado, a década de 1970 foi particularmente difícil para as potências ocidentais (em especial para os Estados Unidos), pois foi um período de fadiga dos países doadores (Di Ciommo e Amorim, 2015). Crises do petróleo, crises econômicas explicariam a mudança no paradigma de assistência, que deixa de privilegiar projetos de infraestrutura de amplo escopo e passa a focar mais em projetos relacionados a questões sociais. Por outro lado, o crescimento acelerado experimentado pelo Brasil na década de 1970 acabou por distanciá-lo da

⁵⁵ O *Police Program* foi realizado em diversos países da América Latina e consistia, sobretudo, no envio de consultores norte americanos para treinamento das forças de segurança do país em questão.

média dos países do sul global, que ainda encontravam enormes desafios para o seu desenvolvimento. Esse crescimento do Brasil levou-o a uma condição na qual ele ‘perderia’ certos privilégios relacionados ao acesso a fontes de assistência (Oliveira e Gonçalves, 2015).

Ao mesmo tempo em que o Brasil passava a ter a assistência reduzida aumentavam, o escopo e o número de iniciativas de cooperação sul-sul aumentaram. Em 1978, a realização da Conferência de Buenos Aires significou um marco para a cooperação sul-sul do Brasil (Cabral e Weinstock, 2010). A conferência causou impacto imediato nas instituições que operavam essa cooperação. Ela impactou também no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que centralizava as ações de assistência vindas do sistema ONU no Brasil. Na década de 1980, quase todas as áreas internacionais dentro das instituições do governo brasileiro já estavam razoavelmente preparadas para atender às recomendações do Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) (Oliveira e Gonçalves, 2015).

Se por um lado, do ponto de vista doméstico, o Brasil buscou superar suas limitações para acomodar as determinações do PABA no que tange à promoção de cooperação técnica, pelo outro, aparentemente essa mudança de perfil do Brasil acabou por atrair um grande número de parceiros, entre países menos desenvolvidos, que buscavam cooperação técnica com o Brasil.

A mudança no perfil da política de cooperação brasileira evidenciava que a arquitetura institucional de cooperação internacional para o desenvolvimento do país estava inadequada para a promoção de cooperação sul-sul. A Subsecretária de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (Subin), que estava dentro da estrutura da Secretaria do Planejamento tinha institucionalizado o modelo norte-sul, uma vez que sua principal tarefa, até então, era a de receber assistência tradicional (Entrevista com Diógenes de Oliveira). Essa inadequação, segundo Oliveira e Gonçalves (2015), se dava por um conjunto de disfunções: I. significativa redução dos volumes de assistência recebida, tanto de fontes bilaterais quanto multilaterais devido ao acelerado desenvolvimento econômico nacional, que acabou por graduar o país, reduzindo assim seu acesso a fontes de recursos; II. um intenso esforço em implementar o programa de formação de quadros de governo junto a países latino americanos e africanos; III. falta de uma regulamentação que organizasse as atividades de cooperação, como estabelecimento de mecanismos para recrutar, capacitar e remunerar peritos nacionais para prover cooperação; e IV.

ausência de mecanismos financeiros capazes de prover fundos para custear as atividades relativas à cooperação sul-sul prestada (Oliveira e Gonçalves, 2015).

Nesse sentido a década de 1980 teve como ápice a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em 1987, como parte desse esforço de reformar as estruturas nacionais de cooperação para o desenvolvimento. Desde então, essa tendência de redução de assistência recebida e o aumento da cooperação prestada têm se mantido constante. Essa tendência seria muito acentuada a partir dos anos 2000, sobretudo no governo Lula, quando há uma verdadeira explosão de iniciativas de cooperação sul-sul, no que tange à cooperação técnica. Também há um aumento do perfil em outras modalidades como ajuda humanitária (sobretudo no Haiti), presença em operações de paz (Haiti e Líbano), perdões de dívida (diversos países africanos).

O incremento das atividades de cooperação sul-sul são consequência de uma nova direção da política externa do governo Lula da Silva, que foi chamada pelo ex Ministro Celso Amorim⁵⁶ como uma política externa “ativa e altiva”⁵⁷ (Almeida, 2004), que tinha o objetivo de aumentar o perfil do Brasil nas relações internacionais. Para tal fim buscou reforçar os laços do Brasil com os países do sul global, ainda que, para alguns autores, em detrimento das relações com as potências do norte.

No contexto dessa evolução da cooperação sul-sul, outra modalidade na qual o Brasil tem se engajado cada vez mais é a cooperação trilateral ou triangular. A cooperação triangular ocorre quando um dos parceiros unem *expertise* e recursos para desenvolver programas mais robustos em um ou mais países em desenvolvimento (receptor). Essa prática é interessante, pois ela permite aumentar a escala dos projetos e intensificar o seu impacto (COBRADI 2005-2009 apud Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014).

No caso do Brasil, as primeiras iniciativas relacionadas à cooperação trilateral aparecem ligadas aos organismos internacionais, com mais experiência em promover cooperação técnica, dentro do modelo norte-sul. Nesse modelo, as organizações internacionais identificavam e contatavam instituições/especialistas brasileiros para atuarem em outros países. No entanto, esse modelo acabou por não ser adequado, do ponto de vista brasileiro, pois ele não se ajustava bem

⁵⁶ O embaixador Celso Amorim foi Ministro das Relações Exteriores durante os dois mandatos do Presidente Lula da Silva entre os anos de 2003 a 2010.

⁵⁷ Este termo ainda seria utilizado pelo embaixador Celso Amorim como parte do título do seu livro de memórias à frente do Ministério de Relações Exteriores no período do governo Lula da Silva.

aos princípios da cooperação sul-sul. Estes princípios estabeleciam que a liderança dos projetos deveria estar centrada nos países em desenvolvimento que faziam parte do projeto. Deste modo, gradualmente, as atividades de cooperação trilateral começaram a ‘migrar’ para o modelo de cooperação sul-sul, sobretudo os projetos que agora, de maneira geral, envolviam países desenvolvidos e não necessariamente organizações internacionais (Corrêa, 2010; Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014).

A tendência de aumento do perfil da cooperação sul-sul brasileira foi desacelerada pelo governo Dilma, que desde o de seu primeiro mandato tem reduzido os recursos relacionados à política externa⁵⁸ e, inclusive, aos programas de cooperação. O governo Dilma tem priorizado a agenda econômica doméstica, em detrimento da agenda externa. Nesse sentido, Di Ciommo e Amorim (2015) argumentam que, no que tange à política externa, a agenda do governo tem focado em uma ‘política externa de resultados’, em especial na área de comércio exterior. Há ainda uma preocupação que a ênfase na agenda econômica externa, combinada à redução dos recursos voltados para à cooperação, possam causar descontinuidade nos programas correntes e acabar por deteriorar esforços neste campo, em especial nos ganhos de *soft power*⁵⁹ do Brasil.

Entretanto, apesar do decréscimo de importância das relações exteriores no governo Dilma, é interessante notar que a ênfase no relacionamento com os países do sul global permanece intacta. Isso pode ser percebido através da prioridade da América Latina na agenda externa do país (sobretudo *vis-a-vis* os Estados Unidos), na manutenção do relacionamento com a África e na política do Brasil em fóruns e coalizões como o IBAS e os BRICS.

4.3 Princípios e Valores que baseiam a Política de Cooperação Sul-Sul do Brasil

O programa brasileiro de cooperação sul-sul possui uma importante característica de estabilidade; Suas motivações, princípios e valores se mantiveram quase inalterados desde o início. Se for possível notar diferenças no seu processo histórico, boa parte desse programa se

⁵⁸ Artigo de Lisandra Paraguassu no O Estado De S.Paulo de 10 Novembro 2014. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/blogs/denise-chrispim-marin/escadaria-na-penumbra/>
<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,servidor-reclama-mas-itamaraty-vai-manter-politicas-imp-,1590537>

⁵⁹ <http://brasilnomundo.org.br/analises-e-opiniao/autonomia-na-dependencia-a-agencia-da-politica-externa/#.VYAyWPIViko>

remete a mudanças institucionais para adequar as atividades promovidas pelo Brasil e ao aumento ou decréscimo em sua escala. É importante notar que isso se refere à prática de cooperação sul-sul, pois no que tange ao sistema de cooperação como um todo, é necessário indicar que o modelo inicial das instituições brasileiras respeitava o modelo norte-sul, dado que o Brasil era basicamente um receptor de assistência.

Ao longo da década de 1980, contudo, houve uma revisão desse modelo, uma vez que o Brasil passou a ser mais provedor que receptor de cooperação. Como parte desse processo de revisão tem lugar a criação da ABC, em 1987, dentro da estrutura do Ministério das Relações Exteriores.

Do ponto de vista das motivações do Brasil, ao empreender atividades de cooperação sul-sul, uma série de questões se colocam: por que um país em desenvolvimento, com enormes desafios sociais investe recursos para cooperar na mitigação dos desafios de outros países em desenvolvimento? E, por que esse mesmo país decide aumentar consideravelmente a escala dessa cooperação? Duas considerações são necessárias para se discutir as motivações do Brasil em implementar a cooperação sul-sul. A primeira tem a ver com o discurso oficial sobre a cooperação brasileira. A segunda, leva em conta percepções de especialistas e entrevistas feitas para essa pesquisa.

No que se refere ao discurso oficial⁶⁰, a motivação para a cooperação sul-sul parece se basear na percepção de que apesar de o Brasil ser um país em desenvolvimento, ele tem um *status* diferenciado em relação à média dos países do sul global, pela sua trajetória e experiência. Nesse caso, o Brasil se apresentaria como uma potência emergente, com capacidade de ter um papel de protagonismo/liderança entre os países do sul.

A política de cooperação nacional tem amplo respaldo nos princípios da política externa brasileira. Entre tais princípios é relevante elencar valores mais abrangentes como valores democráticos, pacifismo e universalismo, respeito aos direitos humanos, respeito à soberania e à

⁶⁰ Discurso da Presidente Dilma (27/02/2013). Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-40a-reuniao-ordinaria-do-pleno-do-conselho-de-desenvolvimento-economico-e-social-cdes>
Discurso da Presidente Dilma (25/05/2013). Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-comemoracao-do-cinquentenario-da-uniao-africana>

não intervenção – além da ideia de solidariedade⁶¹. Ainda, é possível identificar outro conjunto, mais específico, de princípios que também norteiam a cooperação sul-sul brasileira, como: horizontalidade, parceria (em oposição à relação doador-receptor), benefícios mútuos, não condicionalidade, de pertencimento (*ownership*), orientadas por demandas, compartilhamento de experiências, e aversão ao ‘*one size fits all approach*’. (Di Ciommo e Amorim, 2015; Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014; Vazquez, 2011; COBRADI, 2005-2009).

Parece ser relevante aprofundar os princípios desse segundo grupo: 1.. a ideia de **horizontalidade** que remete à ideia de **parceria**. Do ponto de vista do Brasil, ele se identifica com um parceiro praticando cooperação e não com um doador oferecendo assistência. O próprio significado do binômio doador e assistência remete a uma situação hierárquica, na qual o doador está acima do receptor. A ideia de doação retira do país receptor qualquer tipo de atuação no processo da assistência, sendo ele percebido apenas como um ‘observador’ no processo. A parceria é um dos princípios que tem fundamentação nos conceitos de auto suficiência e auto confiança, concebidos no âmbito do Movimento dos Países Não Alinhados. Essa concepção, no entanto, sofre algumas críticas, no sentido de que é impossível praticar cooperação em plena horizontalidade, pois sempre haverá um país (mais desenvolvido) que promove a cooperação e/ou doa recursos, e outro (menos desenvolvido), que será o beneficiário da cooperação e/ou dos recursos (Puente, 2010).

2. O princípio de **benefícios mútuos** também segue uma lógica semelhante à questão da horizontalidade. Ele está lastreado em duas suposições. A primeira é a justificava de que a cooperação é uma iniciativa que deveria beneficiar todas as partes em questão. A segunda suposição liga-se à justificava das iniciativas brasileiras para o público doméstico, pois o Brasil é um país ainda em desenvolvimento, com enormes problemas sociais. Nesse sentido, o fato de se engajar em um projeto de cooperação significa fazer com que o Brasil também obtenha algum tipo de benefício tangível.

A questão dos benefícios mútuos também remete a uma questão paradoxal no que se refere à prática da cooperação técnica brasileira. As entrevistas realizadas para essa pesquisa identificam que um dos objetivos-fim da cooperação técnica é criar condições para obter ganhos

⁶¹ Discurso da Presidente Dilma (24/09/2014). Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-de-alto-nivel-da-69a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-onu>

econômicos através de promoção comercial. De fato, as entrevistas indicaram que no âmbito do fortalecimento da dimensão econômica dentro do Itamaraty, a ideia de promover a cooperação técnica tinha alguma inspiração na prática norte-sul de abertura de novos mercados e de sua sustentabilidade. Entretanto, atualmente, a política de cooperação tende a distanciar a cooperação técnica da dimensão econômica (Entrevista com o Embaixador Roberto Abdenur). Ela de fato tende a posicionar a ação brasileira no papel de potência desinteressada e que tem como norte as ideias de solidariedade e reciprocidade⁶². Esse distanciamento entre a dimensão comercial e a cooperação fica mais evidente ao constatar que a ABC não se coordena com o Departamento de Promoção Comercial do MRE, no que diz respeito ao desenho dos seus projetos (Entrevista com Marcos Corrêa, ABC).

3. Um dos princípios mais destacados pelos proponentes da cooperação sul-sul é a **não-condicionalidade**. Uma das suas principais características funciona a partir de uma das mais importantes críticas dos países do sul global em relação à assistência tradicional. Aqui a ideia de não-condicionalidade deriva de princípios fundamentais das relações internacionais, fortemente advogados pelos países do sul, como o da não-intervenção e respeito à soberania. Dessa forma, o ponto que perpassa por essas posições é de que os países doadores tradicionais fazem uso da assistência como ferramenta para intervir no ambiente doméstico dos países do sul global, ou que agem com seletividade, apenas apoiando países que compartilhem e pratiquem seus valores e/ou interesses geopolíticos.

Assim sendo, a assistência não teria como fim o ideal de promover um desenvolvimento sem viés. A assistência seria, ao contrário, uma ferramenta para a manutenção da influência dos países centrais em uma tentativa de impor uma nova modalidade de imperialismo ao promover a dependência dos países do sul (Moyo, 2009).

Nesse sentido a não-condicionalidade operaria sob a premissa de que a cooperação praticada pelos países do sul global, inclusive o Brasil, não levaria em conta o regime, a ideologia ou outras características ou posições do país receptor. Ainda, tal cooperação não deveria buscar intervir na política doméstica do receptor. Sua única preocupação deveria ser contribuir para o desenvolvimento do país receptor. O princípio da não-condicionalidade lida diretamente com os

⁶² Discurso do Presidente Lula na II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora – II CIAD, Salvador, 2006. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/549-ii_CIAD.pdf

princípios de pertencimento (*ownership*) e da orientação por demandas, conforme pode ser visto abaixo.

4. A ideia de pertencimento (*ownership*) trabalha com a premissa de que todas as iniciativas de cooperação devem ser desenhadas e implementadas pelos parceiros envolvidos, em particular e, sobretudo, o(s) país(es) receptor(es). A crítica feita ao modelo tradicional refere-se ao fato de os projetos de assistência serem como pacotes prontos, desenhados por consultores contratados pelos doadores tradicionais, que elaboram e implementam os projeto com pouca participação dos receptores. No caso da cooperação sul-sul, coloca-se a importância de o país receptor participar do processo, pois considera que: I. ninguém melhor que o próprio país para identificar suas reais necessidades e prioridades; e II. As chances de sucesso e sustentabilidade do projeto são muito maiores se o governo local entende o projeto como sendo seu.

5. A **orientação por demandas** é outra característica da cooperação brasileira. Ela indica que a cooperação operada pelo Brasil é fruto de pedidos vindos dos próprios países parceiros. Essa prática garantiria que os países receptores identifiquem suas necessidades e indiquem o apoio que necessitam. Dessa forma, o Brasil aceitaria e proveria a cooperação uma vez que esta fosse solicitada e estivesse dentro de suas capacidades.

6. A característica do **compartilhamento de experiências** é tida como umas das principais vantagens comparativas da cooperação brasileira. Sendo o Brasil um país em desenvolvimento, que convive com enormes desafios sociais, ele tem um amplo ‘portfólio’ de políticas públicas voltadas para lidar com tais desafios. Algumas delas já demonstram um razoável grau de sucesso. Soma-se a isso sua localização geográfica e sua multiplicidade de ecossistemas, em particular os relacionados com o tropical, os quais são compartilhados com a maior parte dos países receptores de cooperação.

Esses dois elementos, de fato, posicionam o Brasil em uma situação bastante singular no que tange aos exemplos e modelos que podem inspirar projetos de cooperação. O Brasil, não apenas promove projetos de cooperação baseados em políticas já implementadas com sucesso em seu território (como no setor de educação e capacitação técnica), como também promove programas voltados para áreas como saúde tropical e agricultura tropical, que lidam com a similaridade geográfica. Neste último caso, um exemplo notório é o caso do projeto ProSavana

em Moçambique, no qual a Embrapa aproveita a similaridade do cerrado brasileiro com a savana moçambicana⁶³.

A visão crítica da abordagem *‘one size fits all’* conecta-se com alguns dos princípios já apresentados. Esta questão liga-se com a uma crítica comum feita à assistência tradicional. Tal crítica indica que muitas vezes países doadores se utilizam de projetos que se assemelham a ‘pacotes’ prontos para serem implementados nos países receptores. O principal problema desses ‘pacotes’ é que eles não são elaborados, levando em conta as características de cada contexto. Por isso não conseguiriam ganhar aceitação dos atores do país receptor.

O Brasil, por sua vez, advoga uma postura que favorece a abordagem *tailor made*. Cada projeto é único, pois opera com atores, questões e contextos específicos. Essa postura se adequa bem com o modelo brasileiro, pois cada projeto é iniciado a partir da demanda do país receptor e ele próprio participa do desenho do projeto e da sua implementação, tornando tal projeto específico para aquela realidade.

Para além das motivações declaradas oficialmente pelo Brasil, é possível também identificar um conjunto de motivações da cooperação brasileira que não se baseia apenas em princípios de solidariedade. Nas entrevistas realizadas e em boa parte da literatura sobre o assunto, reconhece-se que um dos principais motivadores da cooperação sul-sul praticada pelo Brasil, em especial a cooperação técnica, tem claros objetivos de ganho em matéria de *soft power* e prestígio (Puente, 2010; Vazquez, 2011; Burges 2014; Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014). A cooperação seria um vetor para reafirmar e consolidar a percepção do Brasil enquanto liderança (ou ao menos protagonista) entre os países do sul global.

Reforçar o papel do Brasil como líder entre os países em desenvolvimento representaria um ganho duplo: de um lado ele ganharia apoio dos países do sul global em suas iniciativas e, pelo outro, ele seria percebido como uma referência para os países desenvolvidos para lidar com questões de governança global. Esta lógica era a adotada pelo governo Lula da Silva, no qual a política externa teve grande relevância na agenda do governo, que tinha objetivos de “reequilibrar as relações de poder globais” (Di Ciommo e Amorim, 2015, pg. 2). Tal reequilíbrio se daria através de um esforço coletivo de descentralizar as ‘fontes de soluções’, tanto para questões de

⁶³ Catálogo ABC de Cooperação Técnica do Brasil para a África, 2010. Disponível em: http://www.abc.gov.br/Content/abc/docs/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf

política internacional, quanto de temas relacionados ao desenvolvimento do sul global. Foi nesse segundo ponto que as iniciativas de cooperação do Brasil buscaram fortalecer a ideia de fomentar o desenvolvimento de ‘soluções do sul para o sul’.

É interessante notar que, apesar da literatura (Burgess, 2014; e Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014) apontar para o fato de que a cooperação brasileira possui motivações menos ‘idealistas’, há certo reconhecimento de que existe, sim, um viés altruísta em sua concepção e prática. De fato, a tentativa de distanciar a cooperação da promoção comercial, conforme mencionado acima é, de certa forma, um exemplo prático dessa tentativa de nortear a cooperação brasileira através de princípios orientadores morais.

4.4 Conclusão

O objetivo deste capítulo foi o de apresentar e discutir a política de cooperação sul-sul do Brasil. Para atingi-lo, foi apresentado um breve histórico da trajetória da política de cooperação do Brasil, ligando-se à política externa do País, e a sua participação nos principais movimentos internacionais que definem a cooperação sul-sul. Entende-se que o perfil da política brasileira de cooperação não pode ser dissociado de seu ativismo em termos de política externa brasileira, agindo, na medida do possível, como um ator que busca influenciar a agenda normativa do sistema internacional, e não apenas do sistema de cooperação para o desenvolvimento.

Depois de tentar localizar o papel do Brasil nos movimentos internacionais, buscou-se discutir, ainda que brevemente, dois momentos da política externa brasileira que seriam fundamentais para estabelecer as fundações nas quais a política de cooperação do Brasil foi construída. Essa discussão deu espaço para a análise dos princípios e valores da política brasileira de cooperação e da sua experiência enquanto um receptor de assistência, tema que estará associado às motivações e a forma pela qual o Brasil se engajou em tais iniciativas.

Capítulo 5 Arquitetura Institucional da Política de Cooperação Brasileira e de Volumes de Recursos Recebidos

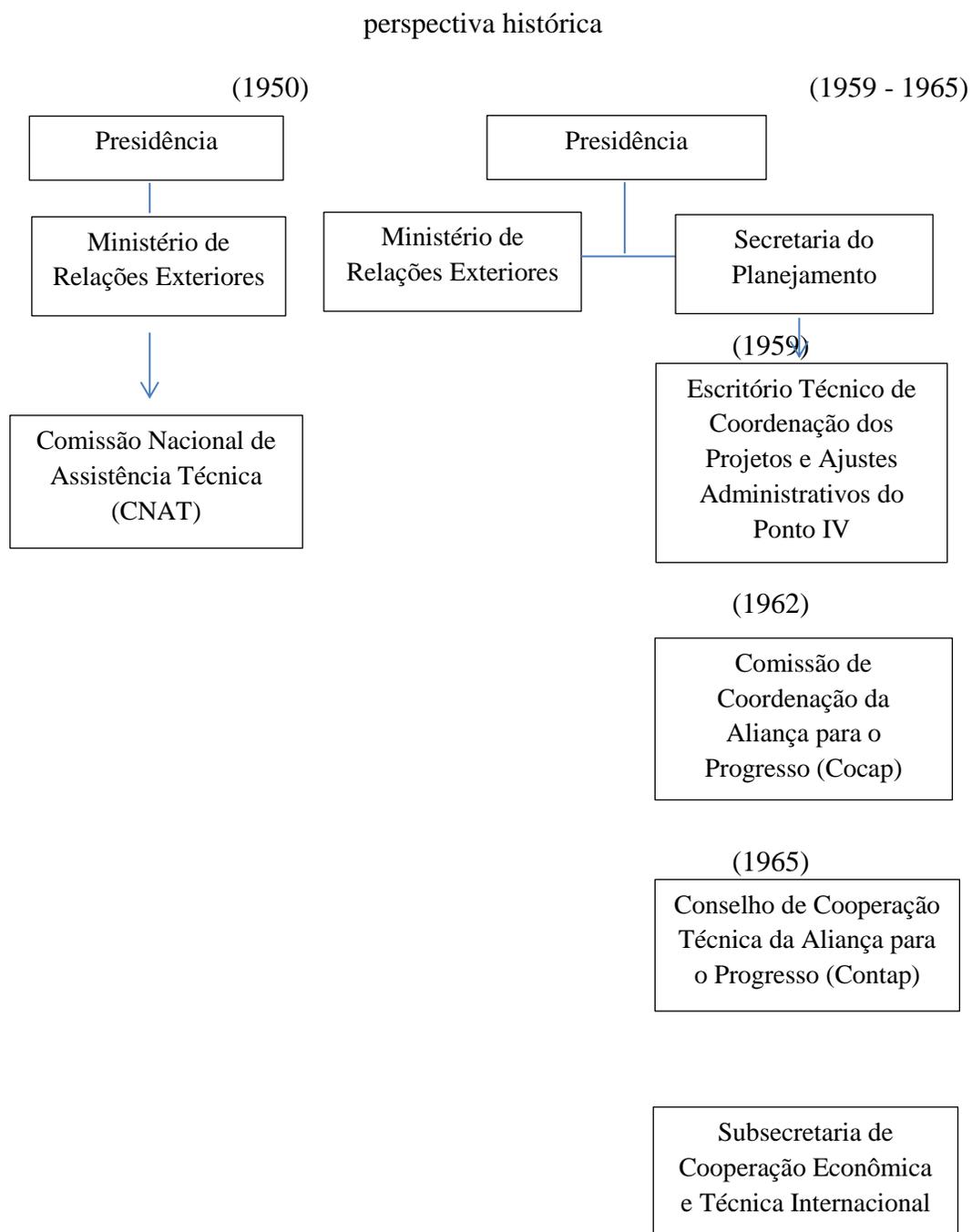
5.1 Do Pós Guerra à Redemocratização (1945-1985)

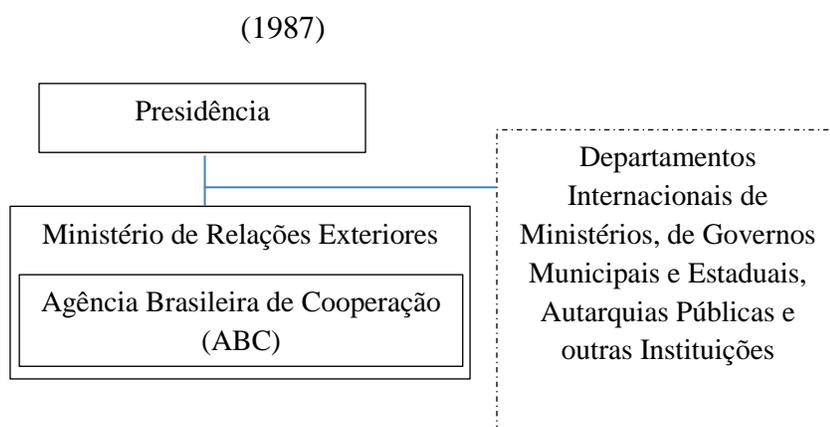
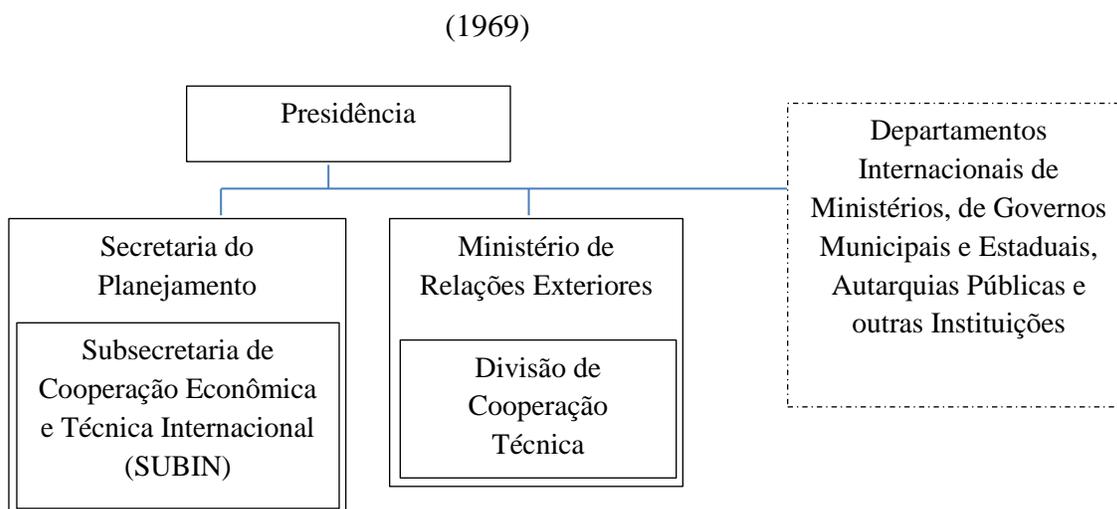
A arquitetura institucional brasileira, se olhada de uma perspectiva histórica, reflete com clareza os dois momentos da inserção brasileira no sistema de cooperação internacional. Em um primeiro momento o Brasil possuía um perfil de receptor de assistência bilateral (dos países desenvolvidos) e multilateral (de instituições internacionais com o Banco Mundial). Dessa forma, a sua estrutura institucional era voltada basicamente para a identificação de demandas das instituições nacionais com o fito de receber assistência externa e de coordenar a distribuição dos recursos.

Como já foi visto anteriormente, ao longo da década de 1970 e 1980 o Brasil atinge um patamar de desenvolvimento econômico que passa a limitar a sua capacidade de acessar determinados fundos e programas de assistência. A cada ano, vão sendo reduzidos o volume de recursos e o número de projetos vindos da assistência. Esse fenômeno ocorre em paralelo ao aumento das ações de cooperação técnica do Brasil em direção aos países em desenvolvimento (Oliveira e Gonçalves, 2015). Essa mudança de perfil da cooperação brasileira tem sua consolidação com a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) dentro do Ministério de Relações Exteriores em 1987. A partir desse momento fica configurado com mais clareza que o Brasil assume um perfil de provedor de cooperação para o desenvolvimento, mesmo que ainda seja receptor de assistência. Essa mudança, aparece numa das faces mais visíveis da cooperação brasileira, a cooperação técnica. Como será visto adiante, as iniciativas de cooperação sul-sul praticadas pelo Brasil são abrangentes e descentralizadas. Nesse sentido, outras modalidades de

cooperação, conforme indicadas nos relatórios Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) (2005-09 e 2010), como Operações de Paz, permanecem dentro dos ministérios setoriais de origem.

Figura 5.1: Arquitetura Institucional de Política de Cooperação do Brasil:





Fonte: Elaborado a partir de pesquisa do autor

Do ponto de vista institucional, a primeira iniciativa brasileira de centralizar/organizar a assistência recebida para o seu desenvolvimento, foi no âmbito da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, em 1950. A Comissão era um órgão colegiado de onze membros que reunia, além de representante do MRE, representantes da Secretaria do Planejamento, ministérios setoriais e órgãos governamentais. Sua função básica era a de identificar demandas nacionais por assistência e coordená-las com as instituições internacionais provedoras. Apesar de a Comissão ter nome de “Assistência Técnica”, ela também era responsável pela coordenação de ajuda humanitária, auxílio financeiro e até ajuda

alimentar. É importante pontuar que neste momento o Ministério da Fazenda era o ponto focal do Brasil nas instituições internacionais que proviam assistência para o desenvolvimento, através de auxílio financeiro (empréstimos), como o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e outros bancos de fomento.

No início dos Anos 1950 foi estabelecida a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico que tinha, do lado brasileiro, o Ministério da Fazenda como interlocutor. A Comissão visava ao desenvolvimento de um programa de reaparelhamento do setor de infraestrutura no Brasil. Um dos resultados mais relevantes dessa iniciativa foi a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que teria como principal atribuição financiar e gerir os recursos necessários para tais projetos, captados no Brasil junto ao Eximbank e ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)⁶⁴.

Em 1959, o aumento e predomínio da assistência provida pelos Estados Unidos levaram à criação do Escritório Técnico de Coordenação dos Projetos e Ajustes Administrativos do Ponto IV⁶⁵, que centralizaria a assistência norte-americana. Em seguida, em 1962, no âmbito da Aliança pelo Progresso, do presidente Kennedy, voltada para fomentar o desenvolvimento na América Latina, foram criadas duas instituições para coordenar a assistência norte americana. Elas foram a Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso (Cocap) em 1962 e o Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso (Contap) em 1965. A primeira tinha a função específica de centralizar a cooperação financeira, enquanto a segunda, coordenava a cooperação técnica (Oliveira e Gonçalves, 2015).

O crescente apoio dos Estados Unidos às iniciativas de assistência para o Brasil e para a América Latina, nas décadas de 1950 e 1960 tem relação com o movimento da Revolução Cubana em 1959. A preocupação norte americana de que a revolução cubana pudesse inspirar outros movimentos fez com que os EUA reorientassem a sua política externa incrementando sua política de ajuda aos governos da região.

Ao final da década de 1960 a assistência norte americana para o Brasil, sobretudo no âmbito da Aliança para o Progresso, foi se reduzindo em volume de recursos, número de projetos e impacto econômico (ver quadros adiante). Além do fato da frustração das expectativas, já se

⁶⁴ <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/ComissaoMista>

⁶⁵ A iniciativa do Ponto IV fazia parte de um esforço para estudar as prioridades do Brasil para um programa de desenvolvimento no âmbito da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico.

identificava que essa estrutura ‘tripla’⁶⁶ poderia gerar conflitos de competências de cada uma. Dessa forma, em 1969 o governo brasileiro, já sob o regime militar, decide centralizar a cooperação financeira e técnica recebida (e a incipiente cooperação provida) no âmbito da recém-criada Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) na qual foi inserida a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN). É interessante notar que enquanto o Ministro Delfim Netto ficou a frente do Ministério do Planejamento, o contato com o Banco Mundial e outros bancos de fomento ao desenvolvimento passou do Ministério da Fazenda para o Ministério do Planejamento, O Ministério da Fazenda permaneceria sendo o ponto focal do Fundo Monetário Internacional (Entrevista com Embaixador José Botafogo Gonçalves).

No contexto dessas primeiras reorganizações institucionais o Ministério das Relações Exteriores não teve um papel central na gestão e coordenação recursos e projetos de cooperação. Ele foi importante na negociação dos acordos com as instituições e governos provedores de assistência, bem como ficou responsável pela chefia das missões técnicas do Brasil no exterior. Este papel específico do Ministério de Relações Exteriores se dava pelo caráter instrumental que a assistência técnica recebida tinha no desenvolvimento nacional. Por isso cabia à Secretaria/Ministério do Planejamento gerenciar o Plano Nacional de Desenvolvimento – dentro do qual a assistência tinha um capítulo específico⁶⁷. Este papel de especialista do MRE seria revisitado no final da década de 1980.

5.2 A Redemocratização e a Criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)

Como já foi visto antes, o Brasil gradualmente foi deixando o papel de receptor de assistência e passando a ter uma preponderância como provedor de cooperação sul-sul, na medida em que foi se tornando mais desenvolvido e adentrou a era da redemocratização. Essa mudança de perfil acabou por gerar uma série de questões institucionais que constroem a ação do país nos projetos e nas iniciativas de cooperação sul-sul. Em vista disso, decidiu-se pela extinção da

⁶⁶ Escritório Técnico de Coordenação dos Projetos e Ajustes Administrativos do Ponto IV, Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso (Cocap) e Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso.

⁶⁷ Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 1975/76, desenvolvido no governo Geisel.

SUBIN no Ministério do Planejamento em 1987 e pela criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) no final do mesmo ano. É interessante notar que a extinção da SUBIN precedeu a criação da ABC por alguns meses. Nesse interim, parte do corpo técnico que fazia parte da SUBIN foi realocado para o Núcleo de Planejamento e Cooperação (NUPEC) dentro do MRE, criado como uma instância transitória até o estabelecimento da ABC (Entrevista com Diógenes de Oliveira).

A criação da ABC dentro do Ministério das Relações Exteriores pode ser observada a partir de um contexto mais amplo de reestruturação institucional, pela qual o governo brasileiro passava, no âmbito do processo de redemocratização, no fim da década de 1980. Tradicionalmente a política de comércio exterior fazia parte das atribuições do MRE. Entretanto, o Ministério perdeu espaço neste campo desde os anos 1950 com a criação da CACEX no Banco do Brasil (Leopoldi, 2015). Entre as décadas de 1950 e 1980, o MRE concentrou suas atribuições na política internacional. A promoção comercial internacional e o recebimento de assistência financeira e técnica ficaram sob o controle do Ministério da Fazenda e da Secretaria do Planejamento (Entrevista com o embaixador José Botafogo Gonçalves). Essa ‘marginalização’ do MRE se fez mais evidente no final desse período, quando a temática da dívida externa passou a dominar a agenda da política externa e sua negociação ficava no âmbito do Ministério da Fazenda⁶⁸.

A redemocratização e as negociações da Rodada do Uruguai⁶⁹ propiciaram uma ampla reestruturação institucional no governo, que impactaria nas áreas de comércio exterior, assistência e cooperação para o desenvolvimento. O MRE passou a assumir a diplomacia comercial, em um contexto de expansão da internacionalização da economia brasileira, que pode ser identificada desde o governo Collor (Leopoldi, 2015), e também a cooperação para o desenvolvimento – que passou a ser uma ferramenta de política externa do Itamaray.

O projeto inicial da ABC tinha um ambicioso escopo, envolvendo a criação de um fundo (Fundo Especial de Cooperação Técnica – FUNEC) e corpo técnico próprio. Dessa forma, para garantir maior autonomia, a ABC foi estruturada dentro da Fundação Alexandre Gusmão

⁶⁸ Outro exemplo da ‘marginalização’ do MRE pode ser observado no episódio da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, no qual o Ministério da Fazenda, e não o MRE, era o interlocutor com o governo norte americano.

⁶⁹ Iniciada em 1986 e concluída em 1994, a Rodada do Uruguai do GATT foi um conjunto de negociações multilaterais que resultou na criação da Organização Mundial do Comércio e na incorporação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

(FUNAG), que pertence ao MRE. Ao incluir a ABC no âmbito de uma fundação acreditava-se que ela teria maior agilidade e autonomia de gestão de um fundo próprio, dedicado ao custeio de suas atividades (Entrevista com Diógenes de Oliveira). Entretanto, esse projeto inicial da ABC não chegou a ser implementado, pois com a promulgação da Constituição de 1988, as fundações públicas perderam autonomia administrativa, financeira e de contratação de recursos humanos (Oliveira e Gonçalves, 2015). Em 1996 a ABC passou a fazer parte da Secretaria Geral das Relações Exteriores do MRE e em 2004 ela passa a integrar a Subsecretaria de Cooperação Comunidades Brasileiras no Exterior. Em 2006 ela passa para a Subsecretaria de Cooperação e Promoção Comercial – que seria renomeada em 2010 como Subsecretaria de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial do MRE (Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014).

5.3 As Instituições que Operam a Atual Política de Cooperação Sul-Sul no Brasil Contemporâneo

A atual arquitetura institucional de cooperação para o desenvolvimento internacional do Brasil é razoavelmente complexa. Talvez a principal raiz dessa complexidade esteja na descentralização de suas diferentes iniciativas. Segundo o documento elaborado pelo IPEA e ABC, intitulado Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010 (Cobradi) há sete grupos de iniciativas relacionadas a atividades de cooperação para o desenvolvimento promovidas pelo Brasil: Cooperação Técnica; Cooperação Científica e Tecnológica; Cooperação Educacional; Cooperação Humanitária; Apoio e Proteção a Refugiados; Operações de Manutenção da Paz; Gastos com Organismos Internacionais.

Essas iniciativas, no entanto, não estão todas sob a responsabilidade ou coordenação de uma única instituição, ao contrário. As iniciativas de cooperação pertencem a instituições diferentes e não possuem mecanismos de coordenação formal entre si. Outra interessante dimensão dessa descentralização e fragmentação está ligada à interlocução do governo com as organizações internacionais. Cada ministério setorial se relaciona com a sua contraparte internacional, como por exemplo, Ministério da Saúde/Organização Mundial da Saúde. Não obstante, o Ministério das Relações Exteriores atua como um ator participante de tais atividades, sendo que a importância da sua atuação para cada ação varia de acordo com a iniciativa

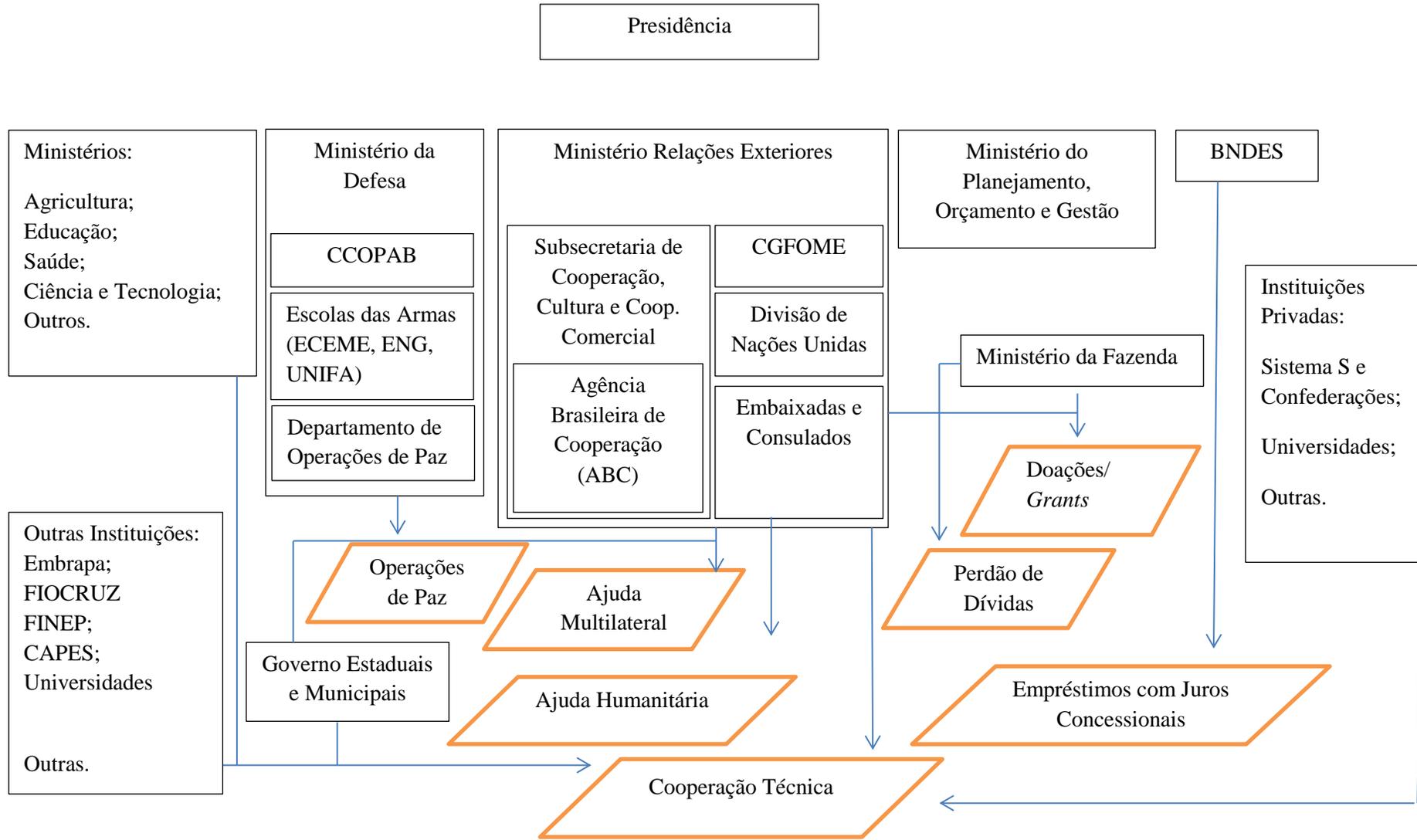
promovida e com o escopo da atividade. De maneira geral, o MRE é responsável pelas negociações com o parceiro internacional.

A Agência Brasileira de Cooperação, no entanto, não é o *locus* dessa participação do MRE no que tange à sua participação nas negociações em iniciativas de outras instituições. A ABC, muitas vezes considerada o ‘centro estratégico’ da cooperação brasileira, de fato, apenas tem esse papel no que diz respeito à cooperação técnica provida e recebida. A visibilidade da ABC é clara quando observamos a literatura (Karin, 2011; Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014) nacional que trata da cooperação para o desenvolvimento, uma vez que o grupo de iniciativas de cooperação para o desenvolvimento mais estudado é justamente a cooperação técnica. A relevância da cooperação técnica brasileira é bastante interessante, uma vez que ela corresponde apenas a uma fração do orçamento total destinado às iniciativas de cooperação sul-sul, de acordo com os dois relatórios Cobradi (2005-2009 e 2010). Uma razão para esse destaque da cooperação técnica pode ser o seu caráter de permanência e visibilidade, enquanto outras iniciativas como Operações de Paz e Ajuda Humanitária são mais episódicas e pelo fato de que as contribuições para organismos internacionais serem “invisíveis”, ou seja, não têm um componente visível para propaganda.

Talvez uma ressalva possa ser feita em relação à dimensão das operações de paz, que ganharam ampla visibilidade após a participação brasileira na Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (MINUSTAH)⁷⁰. Entretanto, esse tema parece ter sido basicamente capturado pelos estudiosos de segurança internacional e governança global – raros são aqueles que olham para o tema das operações de paz a partir do prisma da cooperação para o desenvolvimento.

⁷⁰ A Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (MINUSTAH) foi estabelecida pela Resolução 1542 do Conselho de Segurança da ONU. A missão tinha o objetivo de estabilizar os conflitos que surgiram no país após o exílio do Presidente Bertrand Aristide. Para maiores informações ver: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/>

Figura 5.2: Arquitetura Institucional de Política de Cooperação do Brasil: atual



Fonte: Elaborada a partir de pesquisa do autor

No caso Brasileiro, a **Presidência da República**, especialmente em um período recente, é não apenas o posto mais alto na hierarquia das iniciativas de cooperação, mas também um dos seus maiores fomentadores. Parte da atual literatura de política externa (Vilela e Neiva, 2011; Fonseca, 2011) menciona, sobretudo para os governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva, a ‘Diplomacia Presidencial’ entendida como um profundo ativismo por parte do presidente na política externa como parte de uma política de construção de uma posição de liderança do País no cenário internacional (Milani e Carvalho (2012). Nesse contexto, as diversas iniciativas de cooperação internacional tinham o papel de projetar o prestígio de presidentes brasileiros. O aumento na escala da cooperação para o desenvolvimento, especialmente no âmbito da cooperação técnica, durante o governo Lula da Silva, acabou sofrendo algumas críticas pela forma como a cooperação era promovida. As críticas indicavam que a cooperação brasileira funcionava como “presente de boas vindas” nas viagens presidenciais e nas visitas de presidentes a Brasília (Borges, 2014). O fato é que durante esse período de Diplomacia Presidencial, a cooperação internacional não apenas ganhou ímpeto, mas também tinha a atenção do presidente.

O **Ministério das Relações Exteriores** é efetivamente o principal fio condutor das iniciativas de cooperação para o desenvolvimento. E não apenas aquelas que estão diretamente sob sua coordenação como é o caso da cooperação técnica. Isso se deve pela dimensão internacional das iniciativas de cooperação. Assim, o MRE tem um papel importante na articulação com os demais ministérios e instituições nacionais, promotoras ou receptoras de cooperação e nas negociações e acompanhamento das atividades, através de sua rede de embaixadas e consulados. O MRE ainda presta apoio e/ou ajuda na coordenação de iniciativas dos entes privados, como intercâmbio, cooperação técnica ou científica e tecnológica. O MRE ainda conduz alguns programas próprios de cooperação sul-sul, como a formação de diplomatas latino americanos, africanos e membros da CPLP.

É interessante pontuar que o MRE passou por um processo de reestruturação no final dos anos de 1980 e na década de 1990. Essa reestruturação deve ser entendida no contexto do processo de redemocratização do país e é fundamental para a política de cooperação, pois é, nesse momento, que se dá o rearranjo institucional que cria a ABC e a coloca dentro do MRE.

Essa mudança que colocará pela primeira vez o MRE na liderança da política de cooperação no Brasil.

Dentro do Ministério das Relações Exteriores, o maior destaque é da **Agência Brasileira de Cooperação (ABC)**. A ABC “tem como atribuição negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais” (Site ABC). Dessa forma, a Agência se propõe a ser o centro estratégico da cooperação técnica nacional, tanto recebida quanto provida, ainda que a assistência recebida, atualmente, seja apenas uma fração das atividades da ABC. Entretanto, segundo alguns autores, a centralidade da Agência no sistema de cooperação do Brasil parece ser muito frágil (Vazquez, 2011) uma vez que uma ampla gama de entidades públicas e privadas promovem suas atividades de cooperação quase que ao largo da atuação da ABC. Isso parece se dar em função das limitações de orçamento, de recursos humanos e de diretrizes legais com as quais a ABC convive (Borges, 2014) e porque não cabe à ela o controle e a coordenação de toda a ação internacional num país cuja orientação de política externa é voltada para a internacionalização de atividades.

Outra importante instituição no âmbito do MRE é a **Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME)** que tem como atribuição a cooperação humanitária no campo da segurança alimentar, seja do ponto de vista de programas que visam fortalecer segurança alimentar estrutural dos países receptores seja em respostas emergenciais.

O **Ministério do Planejamento**, através da sua **Secretaria de Assuntos Internacionais** tem entre as suas atribuições formular e coordenar as iniciativas do setor público relacionadas a fontes externas de assistência, bem como avaliar solicitações de entidades públicas para a obtenção de recursos de fontes externas.

O **Ministério da Fazenda**, por via da sua **Secretaria de Assuntos Internacionais**, é responsável por decidir/autorizar projetos públicos que tenham recursos do exterior, bem como representar o Brasil junto a instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Grupo Banco Mundial.

O **Ministério da Defesa (MD)** é o principal responsável pelas operações de paz realizadas pelo Brasil, sejam operações coletivas como no Haiti ou Líbano ou individuais em diversos outros países. Nesse caso, cabe destaque para o **Centro Conjunto de Operações de Paz do**

Brasil (CCOPAB), criado em 2004, que desde então, concentra o treinamento dos *peacekeepers* brasileiros. Cabe ao Ministério ainda a preparação e implementação das operações, com ampla interlocução do MRE. Existem outras dimensões regulares de cooperação do MD e das Forças Armadas, como o recebimento de oficiais estrangeiros nas Escolas de Comando e Estado Maior das Forças.

Os demais **Ministérios Setoriais** através de seus departamentos internacionais são responsáveis pelos programas de cooperação recebida e provida em suas respectivas áreas. No caso do provimento de cooperação técnica, os ministérios ainda têm um papel importante e distinto de ceder seus funcionários técnicos para implementar os projetos nos países receptores. Como já mencionado, também cabe a cada ministério a interlocução com suas contrapartes internacionais no que tange aos organismos multilaterais (e.g. Ministério da Saúde/Organização Mundial da Saúde).

Semelhante aos Ministérios Setoriais, outras instituições públicas também têm os seus programas próprios de cooperação. Algumas delas, como a **Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)** e a **Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)** ganharam destaque ao longo dos anos por implementarem importantes projetos em países parceiros. Nesse caso, as instituições brasileiras participam de todas as etapas do projeto, desde a sua concepção, passando pela sua implementação até a entrega do resultado final para o país receptor.

Outros atores que não possuem muito destaque na literatura relacionada à cooperação para o desenvolvimento são os **governos estaduais e municipais**. Em um primeiro momento, tais governos foram demandantes de assistência bilateral ou multilateral. Tais demandas eram intermediadas pelo MRE ou pela SUBIN e depois pela ABC. No entanto, com o desenvolvimento das áreas internacionais desses governos, sua atuação internacional cresceu consideravelmente, de modo que muitas vezes suas iniciativas são autônomas e apenas tangenciam o MRE/ABC. Mais recentemente, os governos estaduais e municipais também começaram a apoiar a ABC no provimento de cooperação sul-sul, na medida em que alguns dos projetos demandados tinham um perfil mais condizente com as realidades dos estados e cidades (como gestão de resíduos sólidos ou esgoto, que não são atribuições do governo federal).

As instituições privadas também têm um papel relevante no sistema de cooperação internacional, pois promove cooperação de várias naturezas. A esfera privada da cooperação

nacional é um campo muito abrangente que inclui uma enorme variedade de instituições receptoras e promotoras de cooperação. Assim, vale a pena destacar o papel desempenhado pelas instituições do Sistema S que são muito atuantes no que tange à cooperação técnica voltada para a capacitação de profissionais no exterior, atuando em parceria com projetos de infraestrutura de empresas na África, por exemplo.

O **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social** (BNDES) se tornou recentemente um importante ator na internacionalização do Brasil e das empresas brasileiras. O principal financiador das atividades e empresas nacionais no exterior sempre foi, tradicionalmente, o Banco do Brasil⁷¹. Através dele empresas nacionais podem requerer financiamento para atuar em países parceiros. Esse financiamento pode ser de natureza concessional e é contraído pelo país contratante. Ainda não é muito claro quais são os critérios e a estrutura de juros e condições que o banco aplica em cada caso, ainda que esse fato tenha sido alvo de polêmica recente⁷². A atuação internacional do BNDES é relativamente recente, pois ele contava com algumas limitações normativas que restringiam sua atuação fora do país.

Outros atores que merecem certo destaque, ainda que seu papel no sistema de cooperação não tenha sido amplamente debatido e mensurado no Brasil são as **Organizações Não Governamentais** (ONGs). É possível encontrar algumas organizações atuando em importantes projetos em países onde há forte atuação do Brasil, como o Haiti. Nesse caso, podemos destacar a ONG Viva Rio, que está presente no país praticamente desde 2004, como parte Operação de Paz liderada pelo Brasil. Ao lado da atuação das ONGs estão os institutos de pesquisa, paralelamente com as universidades e as pesquisas que elas promovem para compreender melhor o fenômeno da cooperação internacional para o desenvolvimento.

⁷¹ <https://observatoriodafrica.wordpress.com/2014/07/11/30-anos-da-odebrecht-em-angola-entre-premiacoes-e-denuncias/>. Acessado em junho de 2015.
<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,em-uma-decada-relacao-do-brasil-com-a-africa-avanca-mas-enfrenta-criticas,1090652>. Acessado em junho de 2015.

⁷² Sobre a polêmica em torno dos contratos do BNDES no exterior ver: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/06/17/renan-transmite-a-lideres-pedido-de-presidente-do-bndes-para-reuniao-sobre-cpi>

5.4 O Brasil como País Receptor de Assistência para o Desenvolvimento

O Brasil, tradicionalmente, foi receptor de assistência internacional, recebendo recursos e assistência técnica em formato bilateral (países) e multilateral (instituições internacionais). Esse perfil de receptor foi dominante até o fim da década de 1970, quando o país começa a incrementar seu perfil de promotor de cooperação sul-sul. Esse processo contínuo culminou com um importante arranjo institucional que foi a extinção da SUBIN e a criação da ABC. Atualmente o Brasil é um receptor residual de assistência bilateral, tendo recebido assistência no modelo tradicional apenas do Japão e da Alemanha. Outros países doadores tradicionais ainda continuam com programas de cooperação. Contudo, esses programas têm um perfil mais equilibrado, no sentido de que há contrapartidas relevantes por parte do Brasil; dessa forma o País não se coloca como exclusivamente receptor (Entrevista Márcio Corrêa-ABC).

Atualmente apenas 15% do corpo técnico da ABC atua com questões relacionadas à assistência e à cooperação recebida. Essa fração ainda é responsável pelas atividades de cooperação trilateral, uma vez que essas atividades contam com a participação de doadores tradicionais ou instituições multilaterais. Os demais 85% do corpo técnico dedicam-se a operar a cooperação sul-sul (Entrevista Márcio Corrêa-ABC).

A história da assistência para o desenvolvimento no Brasil é pouco documentada, especialmente o período de transição institucional, que vai da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT) até a ABC (1950 a 1987). Através das entrevistas realizadas para esta pesquisa, foi possível identificar algumas características interessantes no que se refere ao perfil receptor do Brasil até a formação da ABC (1987). Um primeiro dado é a questão já discutida, do ressentimento do Brasil em relação à sua expectativa de acesso aos programas de assistência tradicional, uma vez que o Brasil sempre viu o volume dos recursos como aquém das suas necessidades de desenvolvimento e do seu tamanho (Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014).

Esse ressentimento parecia ser especialmente forte em relação aos Estados Unidos, uma vez que ele era o seu maior parceiro e, como já visto anteriormente, boa parte da política externa nacional pode ser caracterizada por um pendulo de aproximação e afastamento em relação aos EUA. Nesse sentido, uma crítica comum dos atores que advogavam o afastamento, era que a relação ‘especial’ do Brasil com os Estados Unidos não vinha trazendo benefícios especiais para

o País. O caso da Aliança para o Progresso é um bom exemplo da frustração brasileira com a iniciativa norte americana.

De todo modo, apesar de tal ressentimento, os EUA, ainda assim, eram um dos principais provedores de assistência para o Brasil. Um instrumento comum utilizado pelo Brasil para acessar a assistência dos EUA era o ‘Public Law 480⁷³’ que permitia aos EUA vender trigo subsidiado e com financiamento a longo prazo, como forma de assistência alimentar a países em desenvolvimento. Esse tipo de assistência acabou por resultar em uma das formas de financiamento da SUBIN. Esse mecanismo era chamado de ‘*two-step*’, ele permitia que o trigo comprado nos EUA (e outros países como o Canadá) com financiamentos a longo prazo e juros baixos, fosse revendido no Brasil por prazos menores e juros maiores. Com a diferença desses valores foi criado um fundo para apoiar a Ciência e Tecnologia no Brasil. A SUBIN, através de aprovação do Conselho Monetário Nacional, podia acessar esse fundo para financiar projetos de cooperação técnica, auxiliando instituições públicas nacionais a estabelecer as contrapartidas necessárias para receber assistência internacional (Entrevista com embaixador José Botafogo Gonçalves).

Ainda no campo da assistência alimentar, outra fonte recorrente de assistência era através de programas da FAO. Neste caso, havia algo de paradoxal, pois o Brasil era tanto doador de alimentos, basicamente café, como era por vezes receptor. Em caso de crises que afetassem a agricultura de uma dada localidade, o estado em questão requisitava através do MRE assistência de alimentação para a FAO. Muitas das vezes os alimentos disponíveis nos estoques da FAO não eram adequados à demanda dos estados brasileiros. Dessa forma, um processo comum era a FAO vender os alimentos que deveriam ser enviados para o Brasil e repassar os recursos para o estado que por sua vez compraria os alimentos de que necessitavam (Entrevista com embaixador José Botafogo Gonçalves).

No que se refere à assistência técnica, o Brasil foi um grande receptor entre as décadas de 1950 e 1980. Até a criação da ABC, a Secretaria do Planejamento, via SUBIN, era a principal responsável pela assistência para o desenvolvimento. Sua responsabilidade era tanto voltada para o recebimento e coordenação da assistência, uma vez recebida, quanto cabia à SUBIN articular com as instituições nacionais para identificar suas demandas e apoiá-las nas solicitações.

⁷³ Para ver sobre a história do Public Law 480 ver: <https://history.state.gov/milestones/1961-1968/pl-480>

A assistência técnica bilateral vinha, de maneira geral, sob a forma clássica de instrumento de cooperação, ou seja, não havia transferência de recursos monetários, mas sim contribuições *in kind* ou treinamento. O processo de assistência técnica se iniciava com o estabelecimento de um quadro de cooperação, definido pelo Brasil e pelo país doador. Esse quadro delimitava os setores que deveriam ser contemplados. Os setores mais frequentes eram educação, ciência e tecnologia e formação de quadros para burocracias públicas. Em seguida, a SUBIN contactava os ministérios setoriais para verificar seus interesses e solicitava os projetos para receber a assistência. Tais projetos deveriam conter um componente forte de formação de quadros nacionais, incluindo a vinda de experts estrangeiros para participar do processo de capacitação e doação de equipamentos científicos e tecnológicos, sem similar nacional. As instituições nacionais deveriam oferecer algum tipo de contrapartida para receber tal assistência, como instalações e corpo técnico apto a absorver a ‘transferência de conhecimento’.

A questão das contrapartidas se mostrou um desafio para boa parte das instituições nacionais. Virtualmente todas as instituições que tinham contrapartidas a oferecer e, portanto, estavam aptas a receber assistência técnica, estavam localizadas nas regiões Sul e Sudeste do País. Dessa forma, houve um esforço por parte do governo federal, via SUBIN, de criar um efeito multiplicador da assistência recebida para outras regiões do Brasil. Em primeiro lugar a SUBIN, através do ‘*two-step*’; financiou infraestrutura científica e tecnológica para esses institutos que não tinham condições de receber *experts* do exterior. O segundo passo foi a criação do Programa de Cooperação Técnica Nacional, que tinha como objetivo levar as instituições do sul e sudeste, que haviam recebido assistência técnica internacional, a retransmitir o conhecimento recebido para as instituições que não tinham as condições ideais inicialmente. Dessa forma foi se horizontalizando o conhecimento recebido (Entrevista com Diógenes de Oliveira).

Atualmente, já no âmbito da ABC, a cooperação recebida opera basicamente a partir de comissões mistas estabelecidas entre o Brasil e o país cooperante. As comissões têm como dever identificar os objetivos comuns dos parceiros. Em paralelo, a ABC faz um levantamento das demandas dos ministérios setoriais e instituições públicas. Esse levantamento é cruzado com os interesses comuns identificados pela comissão mista. Uma vez identificados os pontos de

intercessão, a ABC pede e analisa projetos de cooperação das instituições nacionais⁷⁴ ou governos subnacionais, que são submetidos às instituições parceiras – que por sua vez verificam suas possibilidades de aceitar o projeto.

As áreas que mais recebem assistência são: meio ambiente (o Ministério do Meio Ambiente é o maior receptor de projetos), direitos humanos, erradicação da pobreza extrema e educação. Essas áreas contrastam com as privilegiadas anteriormente. Antes dos anos de 1990, quando houve uma reavaliação da agenda de assistência e cooperação por parte dos doadores tradicionais, os setores que mais recebiam recursos eram infraestrutura, formação de quadros para burocracia pública, educação e ciência e tecnologia.

A ABC também tem como responsabilidade a intermediação entre os governos estaduais e municipais e as instituições de fomento e países doadores. De modo geral, os contatos iniciais ocorrem diretamente entre os governos locais e as instituições. A ABC se insere no processo no momento da aplicação do projeto por parte do governo local. Ela avalia o projeto e orienta o governo local na sua adequação. Eventualmente, dependendo da especificidade de um projeto, a ABC pode recorrer aos ministérios setoriais para avaliar detalhes do projeto em questão.

Um elemento controverso, que ficou evidente durante as entrevistas, é a possibilidade de assistência de governos doadores a organizações da sociedade civil no Brasil. Há uma literatura (Motta, 2010) que aponta essa questão desde o regime militar, na medida em que o governo da época identificava essa prática como interferência nos assuntos internos do Brasil. No entanto, essa questão ainda parece preocupante para o governo, uma vez que ele não tem qualquer ingerência sobre esse processo. Um elemento interessante em relação a esse ponto é que o tema de assistência prestada às organizações da sociedade civil não figura nas discussões das comissões mistas entre o governo brasileiro e os países doadores (Entrevista com Márcio Correa e Entrevistado 2).

⁷⁴ Pode ser Ministérios ou autarquias do governo federal.

Quadro 5.2: Assistência fornecida pelos membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento para o Brasil – 1960-2010 (em milhões de dólares)

2010	2011	2012	2013	2014					
403.22	648	1086.64	1076.5						
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
222.58	156.89	197.71	184.42	147.41	174.66	75.12	270.35	379.14	309.53
Total	2117.81								
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
142.08	165.79	-278.69	148.57	202.16	204.09	190.84	192.95	218.9	98.48
Total	1285.17								
1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
58.25	206.71	162.1	93.52	139.95	64.22	132.56	256.3	192.2	193.8
Total	1499.61								
1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
130.9	113.51	87.34	56.39	118.04	115.72	78.14	57.76	75.69	53.77
Total	833.49								
1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
40.3	290.92	178.58	198.36	236.72	232.31	318.14	177.89	216.7	133.34
Total	2023.26								

Fonte: Dados retirados do Query Wizard for International Development Statistics (QWIDS) OECD Stat. Elaboração do Autor.

Por Décadas (em milhões de dólares)

1960	1970	1980	1990	2000	2010
2023.26	833.49	1499.61	1285.17	2117.81	3214.51

Fonte: Dados retirados do Query Wizard for International Development Statistics (QWIDS) OECD Stat. Elaboração do Autor.

Quadro 5.3: Assistência fornecida pelas Agências Multilaterais para o Brasil – 1960-2010
(em milhões de dólares)

2010	2011	2012	2013	2014					
48.59	165.79	199.88	70.91						
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
7.34	61.74	9.12	12.46	5.68	67.44	37.4	49.87	79.9	25.93
Total	356.88								
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
8.98	-4.23	20.86	51.25	49.03	70.57	81.25	67.16	62.22	23.59
Total	430.68								
1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
21.53	26.39	45.44	8.27	22.88	59.82	46.9	35.3	17.04	8.87
Total	292.44								
1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
57.23	44.04	59.86	56.82	49.44	49.16	32.11	21.04	34.72	37.36
Total	441.78								
1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
-16.19	-24.35	-12.02	-1.12	12.28	3.76	28.24	57.43	47.97	58.5
Total	154.5								

Fonte: Dados retirados do Query Wizard for International Development Statistics (QWIDS) OECD Stat.

Elaboração do Autor.

Por Décadas (em milhões de dólares)

1960	1970	1980	1990	2000	2010
154.5	441.78	292.44	430.68	356.88	485.17

Fonte: Dados retirados do Query Wizard for International Development Statistics (QWIDS) OECD Stat. Elaboração do Autor.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é uma das instituições internacionais mais importantes para o programa de cooperação brasileiro. Por um lado, o PNUD é o coordenador geral da cooperação provida ao Brasil por parte do sistema ONU, tendo, inclusive, durante parte da década de 1990, sido o administrador e coordenador dos projetos de cooperação no Brasil. Com o tempo e o aumento do número de projetos, essas atividades migraram para a ABC (entrevista). Por outro lado, o PNUD é um dos principais sustentáculos da cooperação sul-sul do Brasil, uma vez que ele financia cerca de 50% do quadro técnico da ABC, a Agência tem limitações legais para contratação de recursos humanos. Assim, o PNUD é instrumental para a manutenção desse quadro técnico.

5.5 Atividades de Cooperação e Volumes de Recursos Envolvidos

Até recentemente, a participação do Brasil no âmbito do sistema internacional de assistência e cooperação para o desenvolvimento era razoavelmente modesto, e por isso chamava pouca atenção, tanto fora quanto dentro do Brasil. Esse *low profile* foi dando espaço a uma postura mais ativa e, por consequência, as ações de cooperação passaram a ser mais frequentes e mais dispersas geograficamente além de contar com mais recursos. Um ponto de inflexão nesse processo de ascensão pode ser identificado no governo Lula. Entretanto, até esse momento, não havia sido realizada nenhuma sistematização ou quantificação das diversas iniciativas de cooperação sul-sul providas pelo Brasil.

Um fator que contribuiu para a falta dessa sistematização e quantificação foi a ampla descentralização das iniciativas de cooperação no Brasil. Como já mencionado, cada grupo de iniciativas está sob responsabilidade de um Ministério Setorial diferente e sua coordenação com

os demais é quase inexistente. A exceção é o MRE que tem algum papel na negociação internacional de cada uma dessas iniciativas. No entanto, aparentemente, o Ministério não promove uma coordenação ou tem uma estratégia mais abrangente que organize as diferentes iniciativas para um propósito único e concertado.

Identificada a necessidade de maior entendimento sobre o universo da cooperação sul-sul brasileira, o MRE via a ABC e o IPEA, com apoio da Casa Civil da Presidência da República, iniciaram esforços para fazer o primeiro levantamento dos recursos públicos destinados à cooperação para o desenvolvimento internacional. Desse levantamento resultou o relatório “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009” (Cobradi 2005-2009). Este primeiro esforço tinha como objetivo identificar e sistematizar todos os dados referentes à cooperação provida pelo Brasil.

Essa importante contribuição acabou por fornecer dados sobre o atual perfil da cooperação para o desenvolvimento internacional do Brasil, de modo a, pela primeira vez, termos alguma clareza em relação ao seu atual tamanho. Após o lançamento do primeiro relatório, em 2010, houve um segundo ainda mais abrangente em 2013, que contemplava o levantamento das atividades realizadas no ano de 2010. O conceito de cooperação para o desenvolvimento usado pelo relatório COBRADI 2005-2009 foi definido como:

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. (COBRADI 2005-2009)

Ambos os relatórios se destacam pelo rigoroso detalhamento na alocação de recursos para cada modalidade de cooperação e nas instituições nacionais, na dispersão geográfica e ainda na descrição de tais modalidades. Entretanto, algumas questões de compatibilidade entre os

relatórios indicam que o caráter de um trabalho em andamento pode oferecer alguns desafios ao se analisar comparativamente os dois relatórios.

O primeiro ponto lida com a definição das modalidades avaliadas. No primeiro relatório, foram elencadas quatro modalidades: Assistência Humanitária, Bolsas de Estudos para Estrangeiros, Cooperação Técnica e Contribuição para Organizações Internacionais. Há ainda a modalidade das Operações de Paz, que são tratadas em separado, e seus gastos não figuram no primeiro relatório como o total dispensado à cooperação para o desenvolvimento. Isso se dá em função do ressarcimento feito pelas Nações Unidas dos custos incorridos na missão (COBRADI 2005-2009). Há, no entanto custos exclusivamente domésticos no contexto da participação do Brasil em operações de paz. Esses custos lidam basicamente com questões relacionadas a treinamento da tropa.

Em oposição ao primeiro documento, o COBRADI 2010 analisa sete modalidades de cooperação para o desenvolvimento, são elas: Assistência Humanitária, Apoio e Proteção a Refugiados, Cooperação Educacional, Cooperação Científica e Tecnológica, Cooperação Técnica, Contribuição para Organizações Internacionais e Operações de Paz.

Dessa forma, algumas mudanças se fazem notar. A primeira é relativa à inclusão da modalidade Operações de Paz como atividade de cooperação internacional, uma vez que seus gastos passariam a fazer parte do total considerado como gastos com cooperação para o desenvolvimento. A segunda é a criação da categoria Cooperação Educacional mais abrangente e que inclui dentro de si a categoria anterior de Bolsas de Estudos para Estrangeiros como seu principal pilar. A terceira mudança é a inclusão da modalidade Cooperação Científica e Tecnológica. Esta, no relatório anterior, havia sido considerada dentro da modalidade de Cooperação Técnica. Contudo, segundo o segundo relatório o objetivo da separação ambiciona oferecer maior detalhamento dos recursos e das atividades nessa área específica. A quarta mudança é em relação ao Apoio e Proteção a Refugiados, modalidade criada para mensurar os crescentes custos relativos com o ingresso de refugiados no país.

O segundo ponto que coloca desafios para a comparação dos dois relatórios é o número de instituições nacionais respondentes da pesquisa. No COBRADI 2005-2009, 65 instituições foram consideradas no relatório. Já no COBRADI 2010 apenas 53 responderam à pesquisa realizada

pelo IPEA e ABC. A diferença de instituições se dá pela não resposta ou resposta atrasada ao formulário enviado pelos organizadores do COBRADI.

Para além das diferenças entre os documentos, os dois relatórios COBRADI nos permitem, ainda assim, traçar com alguma precisão a tendência de crescimento da cooperação para o desenvolvimento internacional do Brasil nos últimos anos. O primeiro relatório, que mensura a cooperação entre os anos de 2005 até 2009, identifica que o volume dedicado às atividades de cooperação praticamente dobraram no período, sendo R\$ 384 milhões em 2005 e R\$724 milhões em 2009. O volume total acumulado dos cinco anos somou R\$ 2,9 bilhões. Já o segundo relatório indica um impressionante aumento da cooperação, identificando, em 2010, um montante de R\$ 1,6 bilhão dedicado à cooperação, um aumento de 91% em relação a 2009. No segundo relatório, indica para o ano de 2009 um total de R\$ 845.8 milhões. Nesse sentido, a própria comparação desses valores já causa estranheza, pelos dois valores distintos para o ano de 2009. Ocorre que o segundo relatório, como já mencionado, usa modalidades adicionais para mensurar o volume total da cooperação nacional, com destaque para as Operações de Paz, que representou o maior aumento percentual. No ano de 2009 a modalidade Operações de Paz foi avaliada em R\$ 125,4 milhões e em 2010 em R\$ 585 milhões. Dessa forma, caso fossemos olhar para os valores de 2010 à luz da metodologia do primeiro relatório, o ano de 2010 teria tido um volume total de cooperação de um pouco menos de um R\$ 1 bilhão, valor ainda assim bastante significativo (COBRADI 2010, 2013).

Ambos os relatórios também nos ajudam a identificar que de 2005 até 2010, apesar de variações pontuais, houve um aumento consistente no volume total de cooperação para o desenvolvimento ao longo desses anos. Esses aumentos, de maneira geral, atingem todas as modalidades que também tiveram seus valores incrementados, com exceção, talvez, da cooperação educacional (ou bolsas de estudos, como é referido no primeiro relatório) que, aparentemente, é a única que vem experimentando um decréscimo proporcional ao longo dos anos.

Do ponto de vista da distribuição dos recursos, é possível identificar que a modalidade que mais recebe recursos, de forma consistente, são os Gastos com Organismos Internacionais, que no primeiro relatório representa 76%, em média, do total do quinquênio. Já no segundo relatório, essa média cai significativamente, pois há a inclusão dos gastos com Operações de Paz. Dessa

forma a proporção cai para 58,3% em 2009 e 33,7% em 2010⁷⁵. Essas obrigações junto a organismos internacionais podem nos ajudar a perceber um forte compromisso do Brasil com iniciativas multilaterais, seja no âmbito global, seja no regional, como é possível perceber na tabela 3.1.

Tabela 5.1 Comparação dos gastos com a Cooperação Internacional do Brasil (2009-2010)

	2009		2010		Variação no período 2009-2010 (%)
	Valor (R\$)	Proporção do total (%)	Valor (R\$)	Proporção do total (%)	
Cooperação técnica	97.744.760	11,5	101.676.174	6,3	4
Cooperação educacional	44.473.907	5,2	62.557.615	3,8	41
Cooperação científica e tecnológica ¹	-	-	42.255.987	2,6	-
Cooperação humanitária ²	87.042.331	10,2	285.225.985	17,6	227,7
Operações de manutenção da paz	125.409.000	14,8	585.063.470	36	367
Gastos com Organismos Internacionais	495.159.128	58,3	548.361.950	33,7	11
Total	849.829.123	100	1.625.141.180	100	91

Fonte: Cobradi 2010;
Elaboração: Ipea.

⁷⁵ O ano de 2010 é particularmente complexo ao se comparar com os demais, pois em janeiro deste ano houve o terremoto no Haiti. Nesse contexto, houve um aumento expressivo e emergencial de recursos para a modalidade Operações de Paz para lidar com a situação da operação na qual o Brasil lidera seu componente militar.

Tabela 5.2 Gastos do governo federal com o pagamento de contribuições para organismos multilaterais - Cobradi (2010)

Organismo	Total (R\$)	Total (U\$)\$¹	Proporção (%)
Sistema ONU	102.482.566	58.228.731	43,4
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)	13.725.770	7.798.733	5,8
Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (Unido)	13.156.029	7.475.107	5,6
Organização Pan-Americana de Saúde (Opas)	12.722.303	7.228.58	5,4
Organização do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBTO)	12.211.994	6.938.633	5,2
Organização dos Estados Americanos (OEA)	11.124.854	6.320.940	4,7
Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO)	7.452.415	4.234.327	3,2
Organização Mundial da Saúde (OMS)	7.291.272	4.142.768	3,1
Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (Iica)	6.007.786	3.413.515	2,5
Organização Meteorológica Mundial (OMM)	5.095.173	2.894.985	2,2
Centro Pan-Americano de Febre Aftosa (Panaftosa)	4.156.661	2.361.739	1,8
Tribunal Penal Internacional (TPI)	3.640.454	2.068.440	1,5
Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC)	3.498.181	1.987.603	1,5
Demais organismos ²	33.659.017	19.124.442	14,2
Total	236.224.475	134.218.452	100

Fonte: Cobradi 2010: SEAIN/MP.

Elaboração: Ipea.

Do ponto de vista geográfico é possível notar que as regiões mais beneficiadas são de fato aquelas explicitadas nas narrativas de política externa verificadas anteriormente⁷⁶. O entorno geográfico direto é configurado como o principal destino dos recursos nacionais para cooperação de forma geral, seguido pela África e Ásia. O Quadro 3.2 mostra essa tendência quando observados a cooperação bilateral provida nas modalidades Cooperação Técnica, Cooperação Científica e Tecnológica, Cooperação Educacional e Cooperação Humanitária. Entretanto, é importante notar que neste ano especificamente apenas o Haiti recebeu R\$ 92, 460 milhões, representando 47% do total alocado para a sua região.

De todo modo, apesar desse ponto fora da curva em relação ao Haiti, a distribuição é razoavelmente consistente com os anos anteriores e com as prioridades declaradas da política externa. Relevante ainda é perceber a forte presença dos PALOP na modalidade de Cooperação Educacional. Estes têm ampla presença nos programas em nível de graduação, com destaque para Cabo Verde e Guiné-Bissau. Para programas com nível de pós-graduação, a América do Sul passa a ser a região mais contemplada, com destaque para a Colômbia (COBRADI 2010).

⁷⁶ América Latina e países africanos membros da CPLP.

Tabela 5.3 Gastos com a Cobradi por região (2010)

Gastos com a Cobradi por região (2010) (Em R\$)	
Região	Valor
América Latina	194.990.431
África	64.680.495
Ásia e Oriente Médio	12.263.908
Europa	11.524.543
América do Norte	3.010.410
Oceania ¹	25.938
Total²	286.495.725

Fonte Cobradi 2010:

Elaboração: Ipea

5.5.1 – Política Brasileira de Cooperação Técnica

Apesar de ser contemplada em média com menos de 10% dos recursos totais dispendidos para a cooperação técnica para o desenvolvimento, segundo os relatórios COBRADI, é provavelmente a modalidade mais estudada entre os especialistas em cooperação internacional. Esse interesse particular por tal modalidade pode ser explicado por um amplo conjunto de características como: I. o caráter de sua visibilidade, sobretudo dos projeto de grande envergadura como o Pro Savana em Moçambique; II. pelos seus ganhos de *soft power*; III. pelas suas características singulares, com o uso de funcionários públicos como ‘operadores’ de cooperação nos países receptores; IV. por ser uma das modalidades que mais se assemelham com a assistência tradicional, oferecida pelos países doadores tradicionais; v. por representar bem os princípios e valores da cooperação sul-sul praticada pelo Brasil, como *ownership*, parceria, horizontalidade, etc. Desse modo, dada à importância da cooperação técnica é interessante

descrever seus processos ela parece conseguir representar de certo modo o espírito da cooperação sul-sul brasileira.

Antes da criação da ABC (1987), durante o período da SUBIN, o processo pelo qual o Brasil prestava cooperação técnica se iniciava através de um contato do país receptor com o MRE brasileiro, que por sua vez criava uma comissão mista entre o país demandante e o Brasil. É interessante notar que desde esse momento a característica de orientação por demanda já estava presente na prática nacional de prover cooperação. O perfil internacional do Brasil na época ainda era reduzido, se comparado com os anos 2000, período no qual o país se destaca internacionalmente pelo sucesso de suas políticas sociais que tiraram milhões de cidadãos da pobreza extrema. A comissão mista tinha como função definir quais deveriam ser os setores contemplados para as atividades de cooperação. Uma vez definido o ‘acordo quadro para cooperação’, a SUBIN buscava as instituições brasileiras pertencentes a tais setores e as ajudava a montar o projeto de promoção de cooperação. Os projetos de maneira geral eram voltados para a formação de quadros da burocracia nacional dos países receptores ou para a ajuda de montagem de projetos para questões pontuais, como planejamento urbano.

Uma vez definido o projeto, a SUBIN se encarregava dos custos logísticos dos indivíduos envolvidos no projeto de cooperação, como passagens, estadia e bolsa, enquanto a instituição brasileira receptora cobriria os custos relativos ao treinamento em si. Uma questão identificada a partir das entrevistas, foi que o programa de cooperação técnica deste período não apenas teve recursos limitados, como não envolveu qualquer articulação com áreas de promoção comercial que pudessem garantir ‘vantagens’ para o Brasil (Entrevista com Diógenes de Oliveira).

Do ponto de vista dos recursos, foi interessante reparar que a SUBIN estava restrita a cobrir gastos com a logística dos indivíduos que iriam receber treinamento. Ela não tinha capacidade de financiar os custos de implementação de projetos desenvolvidos em conjunto com os especialistas brasileiros. Essa incapacidade fazia com que, uma vez pronto o projeto, o país receptor o levasse para algum país doador tradicional para que ele custeasse a sua implementação. Devido à desarticulação entre a cooperação e outros setores, o Brasil, por vezes, perdia algumas oportunidades de, por exemplo, utilizar os seus programas de treinamento como plataforma de marketing e facilitação de venda de seus produtos e maquinários, o que geraria incrementos nas suas exportações.

Já durante o período da ABC, o processo sofre algumas mudanças, sobretudo mais recentemente quando o novo perfil internacional do Brasil causa maior visibilidade do país e de suas políticas. Nesse novo momento, o processo de cooperação técnica se inicia com um contato do governo do país receptor com a embaixada brasileira em seu país (ou a embaixada do país receptor no Brasil entra em contato direto com a ABC), levando em conta a demanda do país receptor, a ABC busca identificar a instituição brasileira mais apta a conduzir o projeto de cooperação, iniciando essa busca, primeiro nas instituições e autarquias federais, seguidos governos estaduais e municipais e, por último, em instituições privadas.

Uma vez identificada a instituição brasileira, é realizada uma missão de diagnóstico no país receptor. Essa missão é composta por técnicos da ABC e da instituição brasileira que irá promover a cooperação. Ao chegar ao país receptor irá trabalhar em conjunto com suas contrapartes, garantindo os elementos de horizontalidade e *ownership*. Ela tem como objetivo o desenho do projeto de cooperação técnica, ferramenta básica para a formulação da iniciativa. Esse projeto deverá conter o escopo da atividade, identificando o problema em questão, a estratégia a ser adotada, os objetivos e os resultados esperados. Dentro do escopo da cooperação técnica é possível a execução de um amplo conjunto de iniciativas como: assistência financeira específica, suporte técnico, treinamento de pessoal, transferência de tecnologia e doação de equipamentos e materiais. (Saravia, 2012). De volta ao país, os integrantes da missão trabalham na consolidação do projeto, inclusive na montagem do orçamento total. Uma vez o projeto terminado, ele é enviado ao país receptor para que este o aprove. Aceito o projeto, ele é assinado e iniciado.

A cooperação técnica para países em desenvolvimento tem objetivos gerais da promoção social e econômica dos países receptores. Os principais setores contemplados são as áreas de agricultura, saúde e educação. O compartilhamento de tecnologias sociais em formato de políticas públicas, como por exemplo, como programas de nutrição, é outro setor valorizado na cooperação técnica recente.

5.6 Repercussão Internacional e Principais Críticas da Política de Cooperação Brasileira

Conforme visto anteriormente, as políticas de cooperação do Brasil, em suas diversas modalidades, tiveram um acentuado e sustentado aumento de recursos ao longo das últimas décadas, o que permitiu uma ampla diversificação dos programas de cooperação sul-sul do Brasil. Mas foi apenas no final dos anos 2000 que as políticas de cooperação para o desenvolvimento, praticadas pelo Brasil, começaram a chamar a atenção da comunidade internacional. Como explicitado pela revista *The Economist*⁷⁷, sem chamar muita atenção, o Brasil no final dos anos 2000 vinha se tornando um dos principais provedores de cooperação para países em desenvolvimento.

Apesar das iniciativas brasileiras terem ficado ‘fora do radar’ por tanto tempo, muito em função da atenção que a China e outros países como a Venezuela atraíam para suas ações internacionais, cada uma a sua maneira, alguns elementos acabaram por projetar o Brasil no exterior.

Um primeiro elemento é o aumento da presença do Brasil, e de suas empresas, na África. Essa questão é particularmente interessante, pois pouca atenção é dada à presença do Brasil em outras regiões, como a América Latina, que ainda é o principal destino da cooperação sul-sul nacional. A África tem se consolidado como o principal palco internacional no qual doadores tradicionais e países emergentes têm disputado maior influência política e por atração de oportunidades comerciais. Um segundo elemento que colocou o Brasil em outro patamar foi a sua aceitação em liderar o componente militar da operação de paz no Haiti, a MINUSTAH. Apesar de o Brasil ser um participante frequente das operações de paz da ONU, essa foi a primeira vez que o país assumiu a liderança de uma operação de manutenção da paz, denotando a ambição brasileira de ter mais responsabilidades no âmbito da segurança internacional. Um terceiro elemento foi a disposição do presidente Lula de buscar posição de destaque no combate à fome e à pobreza extrema internacional. Essa ação serviu não apenas para dar o tom das políticas de cooperação para o desenvolvimento do Brasil, mas também acabou por divulgar amplamente as políticas públicas nacionais, que vinham apresentando importantes sinais de

⁷⁷ Revista *The Economist* 12 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.economist.com/node/14845197>

sucesso. Essa iniciativa serviu de vitrine para outros países em desenvolvimento que passaram, cada vez mais frequentemente, a demandar do Brasil projetos de cooperação para a transferência de conhecimento em tecnologia social, como as políticas “Fome Zero”, “Bolsa Família” e “Banco de Leite” (Muggah e Hamann, 2011).

Entretanto, ao mesmo tempo em que o Brasil começava a se consolidar como um modelo alternativo de cooperação sul-sul (Di Ciommo e Amorim, 2015; Muggah e Hamann, 2011) ele começou a ter de lidar com um conjunto de críticas (domésticas e estrangeiras) em relação às suas políticas. A principal delas, que permeia boa parte da literatura nacional, é relacionada à falta de estratégia da política de cooperação nacional (Di Ciommo e Amorim, 2015; Oliveira e Gonçalves, 2015; BURGESS, 2014; Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014; Corrêa, 2010). Esta crítica aponta para a dificuldade do governo brasileiro em definir o real propósito da sua prática de prover cooperação sul-sul. Esta questão é particularmente complexa, pois ela lida com uma série de contradições inerentes ao ideário da narrativa que orienta a cooperação nacional. Um dos elementos que indicam essas contradições é a narrativa, identificada nesse estudo, do Brasil enquanto uma potência desinteressada, que promove cooperação ou orientada por valores de solidariedade e não em prol de benefícios próprios. Por outro lado, uma das justificativas para a promoção de cooperação é relativa aos benefícios mútuos que as iniciativas de cooperação podem gerar.

Nesse sentido, há a questão dos possíveis benefícios comerciais derivados da cooperação. É interessante reparar que, segundo as entrevistas realizadas com diplomatas, uma das justificativas para se estabelecer um programa de cooperação técnica era o seu potencial em abrir portas para novos mercados. No entanto, a narrativa atual do governo é de que a cooperação sul-sul não busca benefícios comerciais e sim, apenas, o desenvolvimento dos parceiros. Essa tendência parece estar reforçada pela falta (aparentemente intencional) de coordenação da ABC com os departamentos econômicos e de promoção comercial do MRE.

Outro elemento que revela a falta de estratégia da cooperação sul-sul, em especial da cooperação técnica, é uma de suas principais características, a sua orientação por demandas. Ou seja, se o provimento de cooperação é orientado apenas pelas demandas dos países receptores, o Brasil terá graves dificuldades em se preparar e se organizar para prover algum tipo de cooperação, haja vista que é impossível saber antecipadamente o que os países receptores vão

demandar do Brasil. Segundo as entrevistas, essa crítica é respondida por argumentos que indicam que o principal volume de cooperação se concentra nas políticas públicas mais famosas e por tal já há experiência e um *benchmark* no que tange ao seu provimento. Ainda, a característica de orientação por demanda, como já explicitado, permite que o país tenha esse perfil desinteressado, uma vez que ele ‘apenas ajuda quem precisa e nos termos e nas áreas demandadas’ (fonte).

Nesse sentido, um amplo conjunto de críticas se volta para o argumento do caráter de solidariedade do Brasil, pois reforçar esse traço cria obstáculos a um diálogo honesto sobre os interesses dos diferentes atores envolvidos (Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014). Não é raro encontrar argumentos de que o programa de cooperação nacional tem não apenas objetivos políticos como objetivos comerciais diretos e indiretos, como uma possível iniciativa de fomentar a criação de um mercado sustentável de etanol, produto que o país tem excelente competitividade⁷⁸.

Outra característica que o governo brasileiro trata como positiva é a não condicionalidade do seu programa de cooperação. O Brasil não buscaria estabelecer nenhum tipo de interferência nos assuntos domésticos do país receptor. Essa característica, traz duras críticas ao governo brasileiro, uma vez que ele não discrimina e aliena alguns de seus principais parceiros de cooperação, como Guiné-Bissau e Cuba, ambos regimes autoritários com denúncias de sistemáticas violações de direitos humanos.

Uma crítica observada não apenas na literatura (Di Ciommo e Amorim, 2015; Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014), mas também nas entrevistas é a problemática do marco legal da cooperação brasileira e de sua frágil estruturação institucional⁷⁹. O marco legal, dificulta a transferência de recursos do governo brasileiro para outros governos ou limita a capacidade do governo em contratar pessoal e operar em licitações com isso boa parte dos projetos de cooperação do Brasil são feitos através de organizações multilaterais, como o PNUD. Ainda nessa direção há questões relacionadas à estrutura institucional da cooperação brasileira que, de um lado, por ser muito descentralizada, dificulta a coordenação das iniciativas para atingir

⁷⁸ The Economist, 15 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.economist.com/node/16592455>
New York Times, 7 de setembro de 2012. Disponível em: http://www.nytimes.com/2012/08/08/world/americas/brazil-gains-in-reaching-out-to-africa.html?_r=0

⁷⁹ Di Ciommo e Amorim, 2015; Oliveira e Gonçalves, 2015; Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014; Saravia, 2012; Vazquez, 2011; Muggah e Hamann, 2011; Cabral e Weinstock, 2010; Corrêa, 2010.

objetivos mais abrangentes da política externa. Essa descentralização incentiva uma postura de decisões *ad hoc* que se coloca de maneira passiva à espera de oportunidades ou demandas. (Di Ciommo e Amorim, 2015).

Outro problema recorrente da cooperação brasileira diz respeito à produção de dados para maior entendimento do que se faz. Nesse campo, nos últimos anos, tem havido importantes passos para lidar com essa questão. A grande descentralização das responsabilidades dificultou por muito tempo a sistematização e a mensuração das iniciativas de cooperação para o desenvolvimento. Faltam mecanismos de monitoramento e avaliação dos projetos implementados. A ignorância relativa sobre o universo da cooperação nacional não apenas dificultou a formulação de uma estratégia nacional como impediu os promotores das atividades de mensurar o impacto e, por consequência, a qualidade de seus projetos.

Recentemente iniciativas como os relatórios COBRADI e o Manual da ABC para Cooperação Técnica são iniciativas que tem contribuído para o estudo e o entendimento sobre a cooperação para o desenvolvimento brasileira. No entanto, a cooperação provida por entidades privadas e parte da cooperação financeira provida por bancos como o BNDES (através de empréstimos concessionais) ainda não são acessíveis aos interessados.

5.7 Conclusão

O objetivo desse capítulo foi fazer um exame da arquitetura institucional do Brasil, primeiro em perspectiva histórica e, depois, no seu formato atual. Dá-se uma atenção especial à descrição do processo da cooperação técnica, modalidade que surge como um dos ‘carros-chefe’ da política de cooperação brasileira. Busca-se também levar em conta as principais modalidades e ferramentas, tarefa fundamental para a comparação com as políticas de cooperação chinesas que serão feitas no capítulo cinco.

O capítulo se encerra com uma breve discussão sobre a repercussão internacional da política de cooperação brasileira. Também foi dada atenção para um conjunto de críticas à política de cooperação brasileira, tanto internamente quanto no exterior.

A partir desse esforço analítico e do que será analisado a seguir sobre o programa chinês, será possível, no capítulo oito elaborar uma análise comparada das políticas de assistência tradicional dos países desenvolvidos, da cooperação para o desenvolvimento dos países do sul global e, ainda, relacionar as experiências e características institucionais do Brasil e da China, no que se refere às suas políticas de cooperação internacional.

Capítulo 6 Política de Cooperação como Estratégia para o Desenvolvimento: o caso chinês

O impressionante crescimento chinês nas últimas décadas tem chamado a atenção de todo o mundo, não apenas pelos seus níveis sem precedentes, mas também, pelos impactos que tem causado. Pelo seu crescimento econômico e sua orientação exportadora, a China se fez presente em quase todos os cantos do mundo, pelo tsunami de produtos manufaturados, e pelo seu voraz apetite por *commodities* agrícolas e minerais, necessários para sustentar seu desenvolvimento acelerado.

Devido a esse sucesso, surgiram expectativas em relação ao crescimento chinês, tanto pelo lado econômico (alto e sustentado crescimento do PIB; aumento da renda; reorientação do modelo econômico), quanto pelo lado político-social (redução da desigualdade; aumento da proteção social; reorientação do regime). Há também expectativas quanto aos impactos da sua nova presença internacional, com maior relevância nos foros multilaterais e nos programas de cooperação internacional e ajuda humanitária.

Todas essas expectativas têm feito a China se tornar presença constante nos debates especializados em todo o mundo. Em 2010, sua importância foi mais uma vez comprovada pela iniciativa do Banco Mundial ao elaborar um relatório para discutir o caso chinês e seu futuro. O relatório "China 2030: Building a Modern, Harmonious and Creative High-Income Society" é um trabalho conjunto de especialistas do Banco Mundial e do governo chinês com o qual esperava-se formular uma série de proposições para a China manter seu crescimento sustentável, atingindo o patamar de "*high-income country*".

O documento do Banco Mundial, mais especificamente, se propõe a responder duas perguntas: I. Conseguirá a China manter seu crescimento entre os mais altos do mundo, mesmo

com taxas mais reduzidas?; II. seria possível manter tais taxas de crescimento sem causar nenhum impacto/ruptura ao mundo, ao meio ambiente e à sua própria sociedade? O documento chega à conclusão que sim. É possível que a China, embora diminuindo suas taxas de crescimento, se mantenha entre os países que mais crescem. E que cresça sem grandes impactos nocivos.

A partir dessas perguntas, o documento elabora seis linhas de ação para um desenvolvimento estratégico chinês. Seriam elas: I. repensar o papel do Estado e do setor privado para fomentar a competição na economia chinesa; II. fomentar inovação e ligar-se às redes de pesquisa e desenvolvimento internacionais; III. entender o desenvolvimento sustentável como uma oportunidade de crescimento; IV. promover maior proteção social e igualdade de oportunidades; v. reforçar o sistema fiscal e VI. reforçar o papel da China de protagonista internacional e dar seguimento à sua integração nos mercados globais. E é justamente neste sexto ponto que este trabalho gostaria de expandir um pouco mais a análise.

O relatório "China 2030" afirma que o país pode buscar um relacionamento de benefícios mútuos com o mundo, ao se tornar um *stakeholder* mais ativo, buscando mais representatividade nos foros multilaterais e ajudando a remodelar a agenda global de governança. A ideia que sublinha este argumento é a de que, nas últimas décadas, tanto a China quanto o mundo, se beneficiaram muito do crescimento chinês. E tudo leva a crer que, se intensificados, tais laços, podem ser mais frutíferos nas próximas décadas.

Para isso se faz necessário, segundo o relatório, que alguns pré-requisitos sejam obedecidos: por um lado o governo chinês deve investir em especialização, em inovação, deve aumentar seus retornos e apostar no intercâmbio de ideias e conhecimento. Por outro lado o relatório defende que a China deve ter uma posição de protagonismo para destravar a agenda de Doha e apoiar acordos multilaterais.

Um elemento pouco abordado no relatório é a dimensão do papel que a China pode ter como um ator para o desenvolvimento internacional - através da cooperação e ajuda humanitária. Segundo o relatório, a China “... *still a developing country, and its aid policy should be seen as South-South Cooperation than the unilateral aid provided by the traditional donors.*”⁸⁰ Esta,

⁸⁰ China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society Report. World Bank and the Development Research Center of the State Council, P. R. China, 2013.

pode ser considerada uma faceta da interpretação do programa de cooperação promovido pela China, bem como uma demanda por uma participação mais ativa, aos moldes tradicionais, enquanto *stakeholder* internacional. Esse tema, no entanto, é muitas vezes tratado de forma secundária, ainda que tenha ganhado, aos poucos, mais atenção da comunidade internacional na medida em que o volume de recursos direcionados à cooperação tem crescido ininterruptamente, além de ser cercado de muitos questionamentos.

A China tem se tornado uma importante fonte alternativa de assistência e cooperação para países em desenvolvimento - sobretudo para os chamados "*least developed countries*" (LCDS) e "*small islands developing countries*" (SIDCS). Seus procedimentos e condições, entretanto, chamam a atenção por se distanciarem daqueles que os doadores tradicionais praticam. Ainda, segundo o relatório "China 2030", enquanto o volume da assistência/cooperação não era relevante, a abordagem chinesa não oferecia muitas "preocupações". Na medida em que tais volumes se tornam expressivos, começam a chamar a atenção da comunidade internacional⁸¹.

A política de cooperação para o desenvolvimento da China passou a chamar a atenção da comunidade internacional no âmbito da expansão de sua política externa, sendo esse um dos seus vetores mais visíveis. A expansão da presença chinesa no mundo se fez acompanhar pelo maior protagonismo nos fóruns multilaterais. Vale lembrar ainda que a China teve um papel destacado na década de 1950, no âmbito da Conferência de Bandung.

Outros fatos que trouxeram nos últimos anos expectativa em relação à assistência e à cooperação chinesas são suas modalidades e princípios. Até o lançamento do documento "White Paper on China's Foreign Aid" pelo Information Office of the State Council da China, em 2011, havia muitas análises e teorias em torno de tais políticas. Essas análises e teorias foram temas de muitos documentos ao redor do mundo, como por exemplo, o "China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia" do Congressional Research Service (CRS) do governo norte americano.

Documentos como esse do CRS nos mostram o quão interessante e pouco informadas são as expectativas e visões das políticas praticadas pela China no campo da cooperação internacional (Brautigam 2013). A falta de transparência de suas políticas de cooperação tinham pouca relevância para o debate internacional, dado o seu escopo reduzido. Na medida em que a

⁸¹ Idem.

China começa a se posicionar como um dos protagonistas do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento, a expectativa por um documento chinês que esclarecesse as diretrizes chinesas e oferecesse algum grau de transparência ao seu programa se tornou cada vez maior (Xiaoyun, 2014).

De fato, essa tendência em direção à transparência acabou avançando com a publicação do segundo White Paper do programa de Assistência Chinesa em 2014. Este documento se notabiliza pela descrição das modalidades em que a assistência e a cooperação são praticadas. Outro fato interessante é a demonstração dos valores gastos com assistência durante os anos de 2009 a 2012. Este fato possibilitou mensurar com maior precisão o tamanho atual da cooperação chinesa. Os valores destacados no primeiro documento agregavam os dados do período de 1950 até 2009 – sendo difícil de se relacionar as alocações de recursos com os períodos/anos.

6. 1 Trajetória das Políticas de Cooperação na China

As primeiras atividades de assistência vêm da década de 1950, com doações de gêneros como medicamentos, insumos industriais para a Coreia do Norte, durante e logo após a Guerra da Coreia. Já foi possível perceber que a política de assistência internacional teria um papel central na diplomacia da China. Estes primeiros anos do programa de cooperação chinesa podem ser caracterizados por um forte conteúdo político-ideológico. É interessante reparar que essa postura sofreu importantes alterações ao longo dos últimos 60 anos. A alteração desta postura política-ideológica acabou por dar lugar a um pragmatismo orientado para um viés econômico nos dias de hoje.

Boa parte da literatura especializada (Brautigam 2009 e 2010; He 2007; Hong 2012; Xiaoyun 2014) tende a dividir a história da cooperação chinesa em estágios, que refletem as mudanças sócio-políticas ocorridas na China na segunda metade do século XX e início do XXI. As abordagens variam entre três e quatro etapas: a primeira compreende o período da década de 1950 até a década de 1970, período marcado pela Revolução Cultural e pelo programa “Grande Salto Adiante” de Mao Tsé-Tung. A segunda etapa compreende a década de 1980 (desde 1978) até a década de 1990. Ela é marcada pelas profundas reformas econômicas de Deng Xiaoping e

pela reorientação para ajuste e pragmatismo. A terceira etapa, para alguns autores, se inicia na década de 1990, marcada pelo fim da Guerra Fria e pelo expressivo crescimento econômico chinês, e vem até os dias atuais. No entanto, é útil considerar uma quarta etapa, que se inicia nos anos 2000, e vem até os dias de hoje. É o período da ascensão da China como protagonista global do desenvolvimento internacional (Xiaoyun 2014).

Para apresentar a trajetória do desenvolvimento das políticas de assistência e cooperação na China, será adotada a abordagem de Li Xiaoyun (2014), que divide a história recente da República Popular da China em quatro estágios. É útil recordar, também, que existe uma literatura que divide a história de outras formas, sendo mais comum a divisão em apenas três estágios (Hong 2012; Brautigam 2010; He 2010). Essas classificações, de maneira geral, concordam com Xiaoyun ao identificar o primeiro estágio com o período de Mao Tsé-Tung e o segundo estágio com o período da transição de Deng Xiaoping até a década de 1990. Contudo, ao que parece, essa outra linha julga que o período após a década de 1990 (o que mais ou menos coincide com a saída de Deng Xiaoping do poder) até os dias de hoje pode ser considerado um só e grande período.

Xiaoyun (2014), no entanto, identifica um conjunto de características marcantes no período posterior a década de 1990, considerando o período inicial do século XXI como um novo estágio. Para essa pesquisa é utilizada a classificação de Xiaoyun, por julgar que ela oferece um conjunto maior de detalhes que enriquece a narrativa do processo de transições da política de cooperação chinesa.

6.1.1 Estágio de Lançamento ou “*Start Up Stage*” (1949-1976)

Este estágio compreendeu o período em que Mao Tsé-Tung ficou à frente da República Popular da China (RPC), desde sua criação em 1949 até a morte de Mao em 1976. Este pode ser considerado um dos momentos mais conturbados da história recente da RPC. Dois grandes eventos se destacam e, de certa, forma refletem nas orientações das políticas do país, inclusive da embrionária política de cooperação internacional.

O primeiro grande evento foi a política do “Grande Salto Adiante”. A nova RPC foi estabelecida logo após uma sequência de guerras⁸² que não só devastaram o país economicamente, mas também ceifaram dezenas de milhões de vidas. Dessa forma, para lidar com os enormes desafios e com um impressionante crescimento demográfico que se observou nas décadas de 1950 e 1960, o Partido Comunista liderado por Mao lançou uma ambiciosa campanha, que tinha como principal objetivo a transformação da China em uma sociedade socialista, através de uma rápida industrialização e coletivização. A campanha do “Grande Salto Adiante” acabou fracassando, pois não apenas causou uma retração na economia chinesa, como acabou por resultar na Grande Fome. Seu insucesso acabou enfraquecendo a posição de Mao diante do Partido, e por sua vez o levou a iniciar a Revolução Cultural⁸³.

Como pano de fundo daquele conturbado momento, no cenário internacional, a República Popular da China conhecida como *mainland*, não apenas sofria um amplo embargo dos Estados Unidos e seus aliados, como também não foi reconhecida pela ONU, que manteve a “cadeira” da China com a República da China, que neste momento estava restrita a Taiwan. Este fato restringiu a amplitude inicial do programa de cooperação chinesa. Do ponto de vista de receptor de cooperação, seus primeiros acordos foram com a União Soviética. Já do ponto de vista de provedor, a China começou com a Coreia do Norte, após a Guerra da Coreia e, rapidamente, ampliou suas ações para o Vietnã do Norte e para a Mongólia (Hong, 2012).

Os primeiros anos da cooperação chinesa tinham um forte elemento ideológico. Ele pressupunha o fortalecimento dos valores do ideário socialista. Entretanto, esse atributo evoluiu rapidamente e adquire um viés internacionalista mais amplo, compreendendo não apenas países socialistas, mas também outros países em desenvolvimento recém-independentes (Xiaoyun, 2014). Esta evolução ocorre no âmbito da Conferência de Bandung, na Indonésia em 1955. Nela o então premier chinês Zhou Enlai apresentou os “Cinco Princípios para Coexistência Pacífica” pelos quais a China conduziria a sua política externa.

⁸² Duas Guerras com o Japão (1894-95 e 1937-45) e uma Guerra Civil (1947-49).

⁸³ A Revolução Cultural foi um movimento de consolidação da ideologia socialista Maoísta. O movimento tinha como principal objetivo impedir a restauração do capitalismo por parte de “elementos infiltrados” nas mais diversas esferas do governo e da sociedade chinesa. A Revolução Cultural resultou em um grande expurgo, no qual milhões de pessoas foram perseguidas, presas e executadas. A Revolução durou até um pouco antes da morte de Mao em 1976. Momento que marcou o retorno de elementos reformistas liderados por Deng Xiaoping.

Apresentados inicialmente pela China em 1953, no âmbito das negociações entre China e Índia em relação à região do Tibet, os cinco princípios acabaram também por servir de base para o documento final da Conferência de Bandung. Em sua essência, os cinco princípios deveriam guiar um novo modo de relacionamento entre as nações, substituindo o tradicional “*power politics*” observado até agora⁸⁴. “Os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica” são: 1. Respeito Mútuo pela Soberania e Integridade Territorial; 2. Não Agressão Mútua; 3. Não Interferência nos Assuntos Domésticos; 4. Igualdade e Benefícios Mútuos; e 5. Coexistência Pacífica.

A Conferência de Bandung foi um importante marco para a consolidação do viés internacionalista do programa de cooperação internacional da China. Logo em 1956, a China começou a prover cooperação também para países em desenvolvimento, especialmente os da África, sobretudo no que tange à cooperação técnica para países recém-independentes. Um dos projetos mais famosos desse período foi a construção da Ferrovia TAZARA, que liga a Tanzânia e a Zâmbia. Esse caso é muitas vezes citado para exemplificar a não novidade dos recentes investimentos chineses no setor de infraestrutura da África.

No início dos anos 1960, em virtude do afastamento entre os dois países, a União Soviética encerrou suas atividades de cooperação com a China, uma vez que suas relações econômicas, comerciais e diplomáticas foram drasticamente reduzidas. Esse fato contrasta com o rápido aumento das atividades de cooperação entre a China e outros países em desenvolvimento. Neste contexto, em 1964, o governo chinês anunciou os “Oito Princípios para Ajuda Econômica e Assistência Técnica para Outros Países”, com o objetivo de consolidar os princípios orientadores de sua política de cooperação internacional (Hong, 2012).

⁸⁴ Ministério dos Negócios Exteriores da China.
http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/ziliao_665539/3602_665543/3604_665547/t18053.shtml

Quadro 6.1 Oito Princípios para Ajuda Econômica e
Assistência Técnica para Outros Países

“Eight Principles for Economic Aid and Technical Assistance to Other Countries”

1. The Chinese government always bases itself on the principle of equality and mutual benefit in providing aid to other countries. It never regards such aid as a kind of unilateral alms but as something mutual.

2. In providing aid to other countries, the Chinese government strictly respects the sovereignty of recipient countries, and never attaches any conditions or asks for any privileges.

3. China provides economic aid in the form of interest-free or low-interest loans, and extends the time limit for the repayment when necessary so as to lighten the burden on recipient countries as far as possible.

4. In providing aid to other countries, the purpose of the Chinese government is not to make recipient countries dependent on China but to help them embark step by step on the road of self-reliance and independent economic development.

5. The Chinese government does its best to help recipient countries complete projects which require less investment but yield quicker results, so that the latter may increase their income and accumulate capital.

6. The Chinese government provides the best-quality equipment and materials manufactured by China at international market prices. If the equipment and materials provided by the Chinese government are not up to the agreed specifications and quality, the Chinese government undertakes to replace them or refund the payment.

7. In giving any particular technical assistance, the Chinese government will see to it that the personnel of the recipient country fully master the technology.

8. The experts dispatched by China to help in construction in recipient countries will have the same standard of living as the experts of the recipient country. The Chinese experts are not allowed to make any special demands or enjoy any special amenities.

Fonte: <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/121560.pdf?v=d41d8cd98f00b204e9800998ecf8427e>

Entre os princípios centrais desta declaração estão as ideias de Igualdade, de benefícios mútuos e de “*no strings attached*” no que tange ao seu relacionamento com os países em desenvolvimento. Supõe-se que esta declaração acabou por ter impactos profundos não apenas no programa de cooperação chinês, mas também na sua política externa. Para alguns autores (Brautigam 2010; Hong 2012; Xiaoyon 2014), a declaração serviu para tornar clara a posição da China e a colocou na perspectiva dos doadores tradicionais.

A política de cooperação chinesa neste Start Up Stage, como já mencionado, tinha um forte viés político e ideológico associado ao socialismo. Ela compunha um dos principais pilares da política externa chinesa, na qual devem ser destacadas duas prioridades. A primeira é relacionada

a um sentimento de ‘solidariedade internacionalista’, que visava fortalecer os países parceiros, em desenvolvimento, sobretudo os de regime socialista. A segunda e fundamental prioridade é a consolidação da China na sociedade internacional, em contraponto à República da China, circunscrita à ilha de Taiwan e que ocupava o lugar da “China” na ONU.

Este segundo ponto é fundamental para entender o principal elemento político que perpassa pelo programa de cooperação internacional da China, até os dias de hoje. Neste sentido, a política da “*One China*”, indicando que apenas existe uma China, e que Taiwan faz parte da China *mainland* é essencial para identificar os destinos da cooperação chinesa. Este ponto é particularmente interessante, pois ele acaba por se constituir na única exceção (Hong 2012) para a condicionalidade política da cooperação chinesa.

Através dessa política de consolidação da China na sociedade internacional, a RPC conseguiu, em 1971, ‘retornar’ (White Paper on China’s Foreign Aid 2011) o seu assento nas Nações Unidas, principalmente, no Conselho de Segurança. Para isso foi fundamental o papel dos países em desenvolvimento, que não apenas apoiaram essa ‘recondução’, como também muitos deles usaram o ideário dos “Oito Princípios” para justificar seu apoio à resolução em favor da RPC. Dos setenta e seis votos a favor da resolução chinesa, vinte e seis vieram de países africanos (Mawdsley, 2012). Ao apoiar regimes recém-libertos e, inclusive, movimentos de independência, os chineses buscavam apoio de mais aliados para seus interesses em fóruns internacionais. O importante papel dos países do sul no reconhecimento da RPC como a representante legítima da China na ONU é destacado nas palavras de Mao Tsé-Tung: China was “*carried into UN by African friends*”⁸⁵

Um elemento importante e determinante da política de cooperação chinesa neste primeiro estágio é o seu desenvolvimento no âmbito de uma economia planejada. Para tal, o governo chinês lançou mão do “*general consigning department system*” e do “*construction department responsibility system*” que funcionavam como protocolos pelos quais o governo central desenhava as políticas de cooperação e delegava aos ministérios e comissões responsáveis para que implementassem as políticas. Esse formato permitiu que o State Council e os líderes do

⁸⁵ Quiang, Zeng. “China Strategic Relations with Africa”. Chinese and African Perspectives on China in Africa. Editado por Axel Harneit-Sievers, Stephen Marks, Sanusha Naidu. Pambazuka Press, Africa do Sul, 2010.

Comitê Central do Partido Comunista tivessem controle sobre as políticas de cooperação, imprimindo assim os interesses diretos do Estado.

A China iniciou sua política de cooperação nessa fase, com projetos de baixos investimentos e rápido retorno, com o objetivo básico de aumentar a receita dos países receptores por um lado e, pelo outro, com doações de caráter humanitário (alimentos, remédios, etc.). No entanto, o escopo e o número de projetos cresceu consideravelmente ao longo dos anos 1970, especialmente depois da RPC assumir seu lugar na UN. Este drástico aumento acabou por criar uma importante tensão entre os setores responsáveis pelos interesses domésticos e internacionais na China (Hong 2012). Essa tensão ganha contornos mais fortes com o rompimento entre a União Soviética e a China, pois isto fez com que a China deixasse de receber assistência soviética para ajudar no seu desenvolvimento (Zhang 2009).

O ápice desta tensão se deu em meados da década de 1970, quando o volume de recursos aplicados para as políticas de cooperação atingiram níveis sem precedentes. Entre 1971 e 1975 o programa de cooperação internacional chinês consumia em média 5,88% do orçamento nacional, com um pico de 7,2% em 1973 (Hong 2012; Xiaoyun 2014). Para lidar com esta situação o State Council e o Ministry of Foreign Economic Liaison organizaram cinco conferências (em 1971, 72, 73, 75 e 77). Entre os objetivos gerais dessas conferências, estavam a busca no incremento da autossuficiência dos países receptores, a precaução com tendências nacionalistas exacerbadas e a concepção de métodos mais eficazes e específicos para cada tipo de projeto.

Apesar deste sustentado esforço em reformular a política de cooperação internacional, uma alteração significativa se mostrou demasiado desafiadora, sobretudo em função da permanência da estrutura do Estado chinês, sob a égide de uma economia planejada. Uma reforma expressiva foi possível, apenas, em 1978, com a morte de Mao Tsé-Tung e a ascensão de Deng Xiaoping ao poder. Dessa forma, o novo estágio do programa de cooperação chinesa se deu no âmbito das profundas reformas econômicas e sociais ocorridas na China durante o período de Deng Xiaoping.

6.1.2 Estágio do Ajuste ou “*Adjustment Stage*” (1976-1992)

A morte de Mao Tsé-Tung significou o fim de uma era na China, em diversos sentidos. A primeira consequência prática foi o retorno à arena política de personalidades reformistas, como o futuro líder Deng Xiaoping, que haviam sido vítimas do expurgo da Revolução Cultural. Nesse contexto, Deng Xiaoping acabava por retornar a uma posição de destaque no partido e se tornar líder *de facto* da República Popular da China.

O período vivenciado pela China sob o comando de Deng Xiaoping se notabilizou por um impressionante crescimento econômico, que não apenas chamou a atenção de todo o mundo, como acabou por lançar bases para a potência que a China é hoje, posicionando-a como uma das principais responsáveis pelo crescimento da economia internacional dos anos 2000. Para sustentar seus altos níveis de crescimento, o país apresentou um voraz apetite por *commodities* e passou a regular os preços internacionais de muitas delas.

A China passou por um conjunto de amplas reformas implementadas por Deng Xiaoping, tão logo ele assumiu o poder. A essência dessas reformas foi a modernização do País, em especial, em quatro setores: Agricultura; Indústria e Comércio; Ciência e Tecnologia e Militar. Essas reformas se deram no âmbito da transição mais ampla, na própria lógica da economia chinesa, que deixava de ser uma economia planejada, para dar lugar a uma economia mista, que acabou ficando conhecida como socialismo de mercado – ou “socialismo com características chinesas”, como descreve o próprio Partido Comunista⁸⁶.

Outra importante abertura ocorrida nesse período foi a diplomática. Desde 1971 com sua entrada na ONU, a China já vinha dando passos importantes para se aproximar de alguns países do Ocidente e, por consequência, diminuir os impactos dos embargos sofridos. No ensejo de tal abertura, Deng Xiaoping visita os Estados Unidos, em 1979, sendo o primeiro líder chinês a visitar os EUA.

A relação entre China e Estados Unidos representava uma nova etapa na política externa chinesa. Em meados da década de 1960, no contexto da Revolução Cultural, a China havia entrado em uma fase isolacionista que afetaria inclusive sua relação com a União Soviética. A

⁸⁶ Décimo Segundo Congresso Nacional do Partido Comunista da China Twelfth National Congress of the Communist Party of China. Disponível em : <http://en.people.cn/dengxp/vol3/text/c1010.html>. Acessado em 03/2015.

relação entre os dois países se deterioraria rapidamente com a suspeita de Mao Tsé-Tung de que a URSS constituía uma ameaça no âmbito da ‘Doutrina Brezhnev’⁸⁷ (Shambaugh, 2013). O rompimento dos chineses com os soviéticos abriu uma janela de oportunidade para os norte americanos se aproximarem da China e, segundo Kissinger, para formar uma aliança tática no contexto da Guerra Fria (Jaguaribe, 2011a). Essa nova fase do relacionamento sino-americano destravou a relação chinesa com o mundo ocidental, criando assim um ambiente mais favorável, no qual a China aproveita para obter ganhos políticos internacionais, como o seu assento na ONU.

Este contexto de reformas e aberturas foi fundamental e propício para que a *rationale* por trás das políticas de cooperação e assistência da China mudassem radicalmente. A narrativa por trás das reformas das políticas de cooperação foi cercada de ‘bordões’ utilizados por Deng Xiaoping, para ilustrar o novo momento vivido pela política externa chinesa. Frases como “*giving moderately and receiving a lot*” (He 2007), “*spending less but doing more*” (Hong 2012) e “*remaining realistic while striving for the best*” (Xiaoyun 2014) davam o tom da nova realidade das políticas de cooperação. Segundo o primeiro White Paper da cooperação chinesa (2011), essa reforma foi necessária para ‘adequar melhor o caminho de desenvolvimento da cooperação chinesa às suas presentes condições e às necessidades dos países receptores’⁸⁸.

Uma importante característica dessa reforma da cooperação chinesa está em sua própria essência. A partir deste momento, ela perderia o seu componente ideológico e político e passaria a ser orientada basicamente por critérios econômicos – com a exceção da resiliente política “*One China*”, no que tange à situação com Taiwan (Hong 2012). Um sinal desse novo pragmatismo é a ‘nova’ condição da China, que passa a ser agora um país provedor de cooperação e também receptor⁸⁹ - recebendo, inclusive, a assistência do Japão.

Para Deng Xiaoping, a cooperação chinesa deveria fazer parte do esforço maior voltado para sua principal prioridade – o desenvolvimento do País. Neste sentido, por um lado, ele criou condições para que a China se tornasse elegível para receber recursos dos países membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e

⁸⁷ Doutrina que justificava a intervenção soviética em países socialistas.

⁸⁸ Tradução livre do autor (Chinese White Paper on Foreign Aid, 2011). Disponível em: http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm

⁸⁹ A China se tornaria o maior receptor do mundo em termos de volume em 2007 (Davies 2007 in Hong 2012)

Desenvolvimento Económico (OCDE) e de instituições internacionais como o PNUD e Banco Mundial. A China herdada por Deng Xiaoping passava por uma delicada situação, dado o insucesso econômico da política do “Grande Salto Adiante”, à fratura social causada pela Revolução Cultural e pelo acentuado aumento populacional. O conjunto desses elementos, somados à frágil infraestrutura chinesa, aferia urgência na condução da política externa de Deng Xiaoping em busca de necessários investimentos, sobretudo em infraestrutura, para sustentar sua situação corrente, mas também o crescimento esperado pela sua política.

Por outro lado, o líder chinês manteve a promessa de não “abandonar” as nações amigas, em direta referência aos países em desenvolvimento, especialmente os países recém-independentes. Afinal, não apenas a China tinha um “débito” com eles (pela questão da ONU em 1971), mas também esses países compunham uma parte central da estratégia chinesa de se firmar como ator da sociedade internacional (Hong 2012).

Para conseguir manter uma postura de provedor de assistência e cooperação, a China teve de rever e ajustar a escala, a estrutura, as modalidades, os setores priorizados e a própria filosofia de sua cooperação, de forma a adequá-las à sua realidade econômica, e às necessidades dos países receptores (White Paper 2011). A reforma aplicada neste período acabou por alterar fundamentalmente a maneira de a China prover cooperação. A ideia agora era implementar um programa mais flexível e conduzir uma cooperação técnica e administrativa multiforme para que fosse possível consolidar os projetos já existentes.

O governo tomou uma sequência de passos para essa reforma. Um primeiro passo foi a renegociação dos programas existentes, pois era fundamental não abandonar nenhum projeto. Afinal “*keeping promise*” seria umas das características que viriam mais tarde fazer parte dessa nova era de cooperação (White Paper 2014).

Outra mudança foi a relacionada ao tipo de projetos que passaram a ser prioritários. O governo chinês deixaria de investir em projetos que demandassem muito tempo de maturação e retorno (como fábricas, por exemplo), pois eles geravam um longo compromisso financeiro para o orçamento chinês e seus resultados eram de difícil previsão⁹⁰. Os novos projetos a serem financiados pelos chineses deveriam ter um caráter mais “imediatista” (como escolas, estádios, etc.) e depender pouco de compromissos de longo prazo. Por outro lado havia um importante

⁹⁰ Modalidade essa que apenas seria introduzida mais tarde.

foco em projetos com impactos duradouros como infraestrutura de transportes, portos, etc, mas de grande importância política e econômica (Hong 2012).

Outra importante mudança foi a relacionada aos fluxos financeiros que deveriam financiar essas iniciativas. Durante o primeiro estágio, a modalidade de fluxo mais utilizada era a das subvenções ou *grants*. A partir desse momento, os *grants* seriam consideravelmente reduzidos e os empréstimos com diferentes taxas de juros (desde zero até taxas concessionais) seriam implementados. A cooperação chinesa não seria mais a fundo perdido. Essas mudanças não apenas reduziram consideravelmente o comprometimento do orçamento chinês para cooperação, mas também tornaram-no mais sustentável no tempo.

Um dos elementos fundamentais da transição do primeiro para o segundo estágio foi a lógica da ‘natureza’ da política de cooperação chinesa. A partir deste momento, mecanismos de mercado começaram a ser incluídos nos programas de cooperação. Regras de mercado e a busca pelo “lucro” passaram a ser aceitáveis dentro do escopo dos projetos. Isso se deu em função de uma pretensa descentralização e “desverticalização” dos projetos de cooperação.

Até esse momento, todos os programas de cooperação eram capitaneados pelo governo chinês. Contudo, se por um lado o planejamento e concepção ficavam a cargo do governo central, pelo outro, era comum os departamentos de assistência e cooperação de outros ministérios e/ou dos governos provinciais atuarem no campo, de acordo com sua expertise. Com a mudança na orientação da própria economia doméstica chinesa, muitos desses departamentos, em nível provincial, se tornaram corporações privadas. Estas corporações, por sua vez passaram a aplicar para licitações feitas pelo governo central para executar projetos de cooperação (Entrevista com Mao Xiaojing).

Esse fenômeno foi interessante, porque foi o embrião do atual modelo de cooperação. Neste primeiro momento, no início da década de 1980, foram experimentados alguns métodos que não apenas trabalhavam com a ideia de parceiras público-privadas, mas também tinham como objetivo “abrir fronteiras” para mercados potenciais para as empresas chinesas, em especial as novas corporações (Hong 2012). Entre esses novos métodos testados, se destacam dois sistemas que foram introduzidos em sequência: o ‘*investment contract*’ e o ‘*contract responsibility*’.

O *investment contract*, o primeiro a ser introduzido, tinha como objetivo uma melhor integração do lado administrativo dos projetos com um novo viés econômico – em consonância com a reforma econômica mais ampla pela qual a China passava. Neste sistema o Ministry of Foreign Economic Liason (responsável pela política de cooperação até 1982) abriria a possibilidade para que outros departamentos do governo central (outros ministérios ou agências setoriais) ou os governos provinciais pudessem “contratar” projetos de cooperação.

Esse sistema garantiria às partes contratantes maior nível de autonomia para desenvolver seus projetos (Shi 1989 *apud* Hong 2012). A ideia que perpassava essa inovação era a de simplificar a administração, delegando mais poderes às unidades contratantes. Contudo, esse modelo acabou por não resultar em grande sucesso, na medida em que havia um “monopólio” dos departamentos e agências do governo para a aplicação dos contratos de cooperação. Isto resultou em projetos de alto custo e com elevado grau de ineficiência. Aparentemente, isso se deu porque os mecanismos de mercado ainda não estavam muito bem desenvolvidos (Hong 2012).

Para lidar com o “insucesso” desta primeira iniciativa, um novo sistema foi lançado em seguida, o *contract responsibility* pelo Ministry of Foreign Economic Relations and Trade no final da década de 1980. Essa nova instituição surgiu depois da fusão do Ministry of Foreign Economic Liason com o Ministry of Foreign Trade (e mais duas agências). Neste novo modelo, empresas, as novas corporações (empresas estatais), instituições com status independente, etc. poderiam participar de concorrências/licitações feitas para implementar projetos de cooperação. As propostas para essas licitações seriam avaliadas em termos de méritos relacionados a preço, termos contratuais e capacidade técnica. Os contratos para os projetos também se tornaram mais flexíveis, na medida em que era possível “fatiar” as etapas de um dado projeto para licitações separadas, ou seja, um projeto poderia ter licitações para pesquisa de viabilidade, construção e engenharia, e administração separadas.

Ao incluir o elemento das concorrências/licitações, o modelo de cooperação chinesa deu um salto em qualidade no que tange à aplicação de mecanismos de mercado. Supõe-se que a introdução do sistema de *contract responsibility* conseguiu ajustar positivamente as iniciativas de cooperação internacional da China em termos de estrutura organizacional e eficiência.

Esse período que compreendeu basicamente o final da década de 1970 até o início da década de 1990 foi fundamental, marcado por uma profunda transição que culminou na consolidação do modelo de Socialismo de Mercado. Em 1992, no 14º. Congresso Nacional do Partido Comunista da China foi tomada a decisão do desenvolvimento deste singular modelo que “*make the market display its basic role in allocation of resources under... the macroeconomics control of the socialist country*” (Jiang 1992 apud Hong 2012). Tal decisão acelerou ainda mais o processo de transformação vivido pela China, que, por sua vez, também impactou sensivelmente a política de cooperação internacional.

6.1.3 Estágio do Desenvolvimento ou “*Development Stage*” (1992-2000)

O Development Stage compreendeu basicamente a década de 1990, mais especificamente a partir do 14º. Congresso Nacional do Partido Comunista da China em 1992. Neste período é importante destacar fenômenos que ocorrem simultaneamente na China, do ponto de vista de mudanças na sua política de cooperação internacional, e no exterior. Em relação ao contexto internacional era possível ver que os países membros da OCDE, além do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional estavam engajados na promoção de uma *rationale* orientada pela ideia de “*Market Fundamentalism*”, que enfatizava ajustes estruturais e políticas econômicas liberalizantes. Essa *rationale* ficou conhecida como neoliberalismo e as políticas, associadas a essa linha do Consenso de Washington.

Segundo Xiaoyun (2014) é interessante atentar que, mais para o fim da década de 1990, as políticas neoliberais foram acumulando falhas em suas tentativas de lidar com as crises fiscais e de balança de pagamento dos países em desenvolvimento. Em contrapartida, a China estava, neste período, engajada em um processo de “*assisted sustainability*” (Brautigam 2008). Este processo representava uma alternativa ao modelo oferecido pelo Consenso de Washington. Este ponto pode ser ilustrado pelo caso da Conferência Internacional para o Desenvolvimento da África, em Tóquio, 1993. Na ocasião os países africanos indicaram que na sua percepção, programas voltados para fomentar o comércio externo e o investimento direto externo eram melhores ferramentas para o seu desenvolvimento do que os programas de assistência tradicional (Hong 2012).

Fatos como esse parecem ter induzido a China a investir mais forte em *joint ventures* entre empresas chinesas e os governos dos países receptores. Esta “constatação” por parte do Partido Comunista Chinês acabou por moldar a abordagem pela qual a política externa chinesa tem operado. A expansão das empresas chinesas pelo mundo (apoiadas pelo governo que oferece variadas formas de financiamento para suas operações) se combinam muitas vezes com as iniciativas de cooperação. Essa “composição” das duas modalidades pode se dar de forma concomitante (em um mesmo projeto, por exemplo) ou de forma subsequente, de maneira que o investimento comercial vem na sequência das atividades de cooperação, consolidando os resultados dessa última.

O fenomenal crescimento da economia chinesa, aliado ao fato de a China possuir um sistema de governo autoritário com profunda ingerência sobre sua economia, fazia com que sua política de assistência se distanciasse cada vez mais do receituário tradicional dos países do norte. O sucesso econômico chinês punha em cheque a doutrina ocidental, que pregava amplas reformas para incrementar a democracia liberal e o capitalismo de mercado nos países em desenvolvimento.

Do ponto de vista doméstico, a política de cooperação chinesa passou mais uma vez por um processo de mudanças. Na realidade, durante esse período do Development Stage, a China focou na diversificação das fontes de financiamento para suas políticas de cooperação e negócios internacionais. A partir desse momento, foram estabelecidas novas modalidades de empréstimos concessionais de longo e médio prazo. Modalidade que viria a se tornar, mais tarde, uma das principais estratégias de cooperação para o desenvolvimento da China.

Algumas iniciativas se destacam nesse período. Uma delas é o estabelecimento do Foreign Aid Fund for Joint Ventures and Cooperative Projects em 1993. Este fundo tinha como objetivo fornecer empréstimos sem juros aos países em desenvolvimento que “contratassem” projetos da China a serem desenvolvidos em parceria com empresas chinesas. Uma segunda iniciativa foi a criação do Export-Import Bank (Exim Bank). O Exim Bank é um dos três “*policy banks*” (Brautigam 2010) criados neste período. Junto ao Exim Bank, foi criado o China Development Bank (CDB) e o Agricultural Bank of China (ABC). Dos três, o único a se engajar em atividades

consideradas de cooperação para China é o Exim Bank, através da concessão de empréstimos concessionais⁹¹.

Apesar do China Development Bank não oferecer empréstimos concessionais, ele tem um importante papel na expansão da presença chinesa no mundo. Ele acaba por financiar uma parte considerável das operações das empresas chinesas pelo mundo. Para os objetivos da pesquisa, é importante destacar duas ações do CDB relevantes para o fortalecimento da política externa da China. A primeira é o apoio às iniciativas que não interessavam aos bancos comerciais. Esse caráter de *policy* é importante, pois ele garante a presença da China em projetos de considerável risco e em áreas politicamente importantes para o País.

Uma segunda modalidade é quando o CDB financia projetos em conjunto com o Exim Bank. Neste caso, o financiamento para um dado projeto é dividido entre os dois bancos, sendo que o CDB cobre a parte do empréstimo a taxas de mercado, enquanto o Exim assegura recursos subsidiados.

Essas duas características compõem importantes elementos deste aspecto *policy* do CDB, que serve como suporte à política externa chinesa de “*going global*” através do apoio aos “*dragon head*” – empresas “campeãs” chinesas que passam a ser um dos principais vetores da presença chinesa no mundo (Brautigam 2010).

Ao mesmo tempo em que a China expandiu as modalidades de financiamento, e também o volume de recursos, ela diversificou os setores financiados. Tradicionalmente, até esse período, a China oferecia ajuda econômica ou assistência técnica. A partir daí, passou a investir consideravelmente na sua capacidade estatal e no desenvolvimento de recursos humanos. Essas novas iniciativas, segundo Xiaoyun (2014) acabaram por incrementar a imagem da China com os países receptores da cooperação.

⁹¹ Ver Anexo 4.1 para definições chinesas de seus instrumentos econômicos para cooperação.

6.1.4 Estágio da Presença Chinesa no Desenvolvimento Internacional ou “*The Rise of China in the International Development Stage*” (2000 -)

Este quarto estágio da cooperação chinesa é marcado pela consolidação da China como um ator/protagonista no contexto da assistência/cooperação para o desenvolvimento global. Os principais elementos destacados neste estágio reforçam não apenas a amplitude do programa de cooperação chinês, em termos geográficos e de volume, mas também a investidura (pelo menos em retórica) no papel de um ator global responsável.

Neste estágio, em especial a partir de 2004, em função do acelerado crescimento econômico experimentado pela China, o programa de cooperação internacional foi amplamente beneficiado com aumento médio de 29,4% dos recursos entre os anos de 2004 e 2009 (White Paper 2011). Esse grande aumento no volume de recursos destinados à cooperação internacional permitiu à China estender a cobertura geográfica do seu programa, cobrindo todos os continentes.

Dois elementos devem ser destacados nesse estágio de consolidação do papel global da China no contexto da cooperação internacional. O primeiro deles é a iniciativa “multilateral”. Conforme Xiaoyun (2014), o Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC), realizado em Pequim no ano de 2000 foi emblemático para lançar esse novo estágio. Esta iniciativa foi fundamental para criar canais de consulta com os países africanos e para incrementar mecanismos práticos de cooperação.

Neste caso o texto de Xiaoyun (2014), ainda que não indique explicitamente, parece apontar para a importância dada pelo governo chinês à organização de fóruns multilaterais com parceiros no campo de cooperação. De fato, a presente pesquisa identificou que a partir dos anos 2000 o governo chinês adotou uma nova estratégia para engajar melhor os seus parceiros. Desde o lançamento do FOCAC, uma série de outros fóruns foram criados para aumentar o nível de comunicação entre o governo chinês e os governos receptores da cooperação chinesa. Entre essas iniciativas é possível destacar: FOCAC; ASEAN; Forum for Economic and Trade Cooperation (para a China e países lusófonos); China-Caribbean Economic and Trade Cooperation Forum; China-Pacific Islands Countries Economic Development and Cooperation Forum; China-Arab Cooperation Forum; e Shanghai Cooperation Organization (mais focado em cooperação regional

para a Ásia). Essa tendência também pode ser verificada no segundo White Paper de 2014⁹², que descreve a relevância desses processos de consulta multilaterais para maior eficiência das iniciativas de cooperação.

Além da criação de fóruns, o governo chinês também aumentou sua participação em algumas instituições internacionais como o Asian Development Bank. Por outro lado, tem lançado outras iniciativas, ainda em desenvolvimento como o Asian Infrastructure Investment Bank e o Banco dos BRICS.

Essa estratégia parece ter como objetivo aumentar o grau de eficiência das políticas de cooperação chinesas, ao realizar consultas multilaterais com os países de uma dada região. Ela parece também objetivar ganhos em matéria de *soft power*, incrementando o seu perfil internacional oferecendo uma alternativa mais atraente do que a assistência tradicional dos países do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento da OCDE.

Aliado à organização de um conjunto de fóruns já citados, a partir dos anos 2000, a China começa a se fazer presente em alguns dos principais fóruns globais para questões relacionadas à assistência para o desenvolvimento, como o UN High-Level Meeting on Financing for Development e o UN High-Level Meeting on the Millennium Development Goals. Os chineses têm usado esses fóruns para anunciar medidas específicas e/ou políticas de cooperação com o objetivo de incrementar a transparência do seu processo, tendência essa que tem como exemplo a publicação dos dois White Papers (2011 e 2014), aumentar a colaboração internacional, compartilhar experiências de sucesso e assumir mais responsabilidades em nível multilateral (Xiaoyun 2014).

Como exemplo desses anúncios feitos durante fóruns multilaterais, pode-se destacar as “*eight policy measures*” voltadas para apoiar o desenvolvimento da África, anunciadas pelo Presidente Hu Jintao em 2006 na ocasião do FOCAC. Elas focavam num incremento de recursos voltados para o continente africano, dobrando o volume de 2006 até 2009. Também foi criado o China-Africa Development Fund (CADFund), aumentando o número de bolsas de estudos para estudantes africanos e expandindo o programa de treinamento de profissionais africanos.

⁹² Chinese White Paper on Foreign Aid 2014. Disponível em: http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-07/10/c_133474011.htm

Em 2009 o sucessor do Presidente Hu Jintao, o Presidente Wen Jibao anuncia as “*eight new policy measures*”⁹³ na quarta FOCAC em 2009. Este novo conjunto de medidas indicava novas modalidades de parcerias entre a China e os países africanos, como a China-Africa Climate Change Partnership. Entre as demais medidas destacaram-se parcerias em ciência e tecnologia, expansão de linhas de financiamento para investimento em infraestrutura, maior abertura do mercado chinês para produtos de países da África e programas mais robustos no que tange à cooperação em setores como saúde, agricultura, desenvolvimento de recursos humanos e intercâmbio cultural.

Esta prática de importantes anúncios de iniciativas, por parte da China, em fóruns como o FOCAC, se torna uma constante. Um dado interessante é reparar que existe uma evolução “temática” entre estes anúncios. Os primeiros anúncios (apenas em fóruns da FOCAC) eram voltados para iniciativas que lidavam com modalidades de cooperação “tradicionais” chinesas, como infraestrutura e apoio financeiro para negócios. Entretanto, com o passar do tempo, o governo chinês passou a dar maior atenção a temas da agenda global. Nesse sentido, anúncios mais recentes incluem iniciativas voltadas para questões de mudança climática (FOCAC 2009), paz e desenvolvimento (FOCAC 2012) e paz e segurança – como no caso das operações de paz no continente africano (FOCAC 2015)⁹⁴.

O segundo elemento que chama a atenção desse novo estágio da cooperação chinesa se relaciona com os Millenium Development Goals (MDGs). Essa é uma face da cooperação chinesa considerada “*people centered*”,⁹⁵ como afirma Zhoun Hong (2012). Para Hong (2012), essa face “*people centered*” aparece apenas nos anos 2000, no âmbito do quarto estágio da história da cooperação chinesa, de acordo com a categorização de Li Xiaoyun. A perspectiva “*people centered*” com base nos esforços chineses para lidar com os Millenium Development Goals é muito apropriada no contexto da China, assumindo um papel de protagonismo e responsabilidade no que tange a questões da agenda global.

Até recentemente, a política chinesa de cooperação tinha um foco maior em questões estruturais, como projetos de infraestrutura, equipamentos de grande porte como estádios e

⁹³ <http://www.bdlive.co.za/indepth/sa-china/2013/01/25/eight-steps-to-successful-china-africa-collaboration>

⁹⁴ http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1256317.shtml

⁹⁵ A Abordagem de desenvolvimento “*people centered*” parte do pressuposto que o crescimento econômico por si só não contribui para o desenvolvimento humano. Dessa forma, essa abordagem tem como princípio lidar com questões de bem estar dos indivíduos, tentando atender/desenvolver suas principais necessidades.

centros de convenção e cooperação técnica. A partir desse momento, a política também passa a se preocupar com questões mais direcionadas à população em geral e o seu bem estar (Hong 2012). Como exemplos dessa nova fase da cooperação chinesa, podemos elencar a distribuição de remédios contra malária, o renovado foco em projetos que lidem com as necessidades básicas da população como hospitais e escolas, e uma considerável expansão nos programas de intercâmbio, de qualificação profissional e cooperação técnica.

6.1.5 Para Além dos Estágios

Independente da divisão da história da cooperação chinesa em estágios, é possível identificar sensíveis mudanças não apenas no escopo, mas também nos objetivos dessa cooperação. Tais mudanças, acompanham as transformações nos motivos do Estado chinês em se engajar em políticas de cooperação.

Três momentos históricos são bem definidos: o primeiro momento é o período de Mao Tsé-Tung; o segundo, o regime de Deng Xiaoping e o terceiro, corresponde à consolidação do modelo chinês de Socialismo de Mercado até o presente. Cada momento desses traz consigo um conjunto de motivações, princípios e valores que orientam as práticas da política externa e de cooperação chinesa.

O processo histórico da política de cooperação chinesa é um rico campo para análise. Por mais profundas que tenham sido as mudanças efetuadas no âmbito da prática de cooperação, a *rationale* geral da ideia de prover cooperação por parte da China obedece a princípios bem estabelecidos desde o período de Mao. Estes princípios, como será visto na próxima sessão, foram sendo adaptados e aprimorados ao logo dos anos. Contudo, os valores básicos permanecem.

Essa característica fundamental da cooperação pode ser facilmente identificada a partir da narrativa, do governo chinês, e das análises dos especialistas chineses. Estes últimos identificam as políticas de cooperação como uma ferramenta de política externa. Apenas, raramente, veem ligações explícitas com questões do seu desenvolvimento (Zhang, Gu e Chen 2015). Pelo lado do governo; a ideia de que a China é o maior país em desenvolvimento do mundo e tem enormes

desafios para o seu desenvolvimento é a base da justificativa do modelo das políticas de cooperação. Dessa forma, uma das principais preocupações do governo chinês é justamente exaltar a singularidade de seu modelo de cooperação, como pode ser visto em seu primeiro White Paper de 2011 “*China’s foreign aid has emerged as a model with its own characteristics*” (pág. 1).

6.2 Motivações, Princípios e Valores

O primeiro White Paper para Cooperação Internacional⁹⁶ descreve a China como o maior país em desenvolvimento do mundo. Ainda, identifica que o país tem uma frágil fundação, um desenvolvimento econômico desigual, com baixa renda *per capita* e uma grande população afetada pela pobreza. De fato, a ideia de que a China é um país em desenvolvimento pode ser encontrada em diversos outros documentos e discursos oficiais.

Essa “leitura própria” que os chineses fazem de si faz parte do arcabouço central da estruturação da *rationale* de sua política contemporânea de cooperação internacional. Conscientes dos desafios de desenvolvimento que o país possui, a ferramenta da cooperação internacional tem tido um papel fundamental para lidar com tais desafios. Isso explica o viés economicamente pragmático da sua política de cooperação, que tem como objetivo central apoiar o seu desenvolvimento doméstico.

A *rationale* que estrutura a atual política de cooperação internacional chinesa não é a mesma desde o início da RPC. Ela é fruto de um processo que reflete os diferentes momentos históricos vividos pelo país. Na década de 1950, nos primeiros anos da RPC, apesar da difícil situação da China, recém-saída de uma guerra civil, que foi antecedida por uma sangrenta guerra com o Japão, o desenvolvimento chinês não parecia ser o principal norte das suas políticas de cooperação.

Nestes primeiros anos, a política de cooperação internacional da China era orientada por interesses políticos e um denso conteúdo ideológico. Os primeiros países beneficiários da

⁹⁶ Chinese White Paper on Foreign Aid, 2011. Disponível em: http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm

cooperação chinesa foram a Coreia do Norte, o Vietnã do Norte e a Mongólia, todos países de regime socialista. Por outro lado, a China apenas recebia assistência da União Soviética, uma vez que a RPC, a *mainland*, sofria um amplo embargo dos Estados Unidos e demais países aliados que não reconheciam sua legitimidade. Neste momento, para todos os efeitos, para esses atores, a República da China, estava restrita à ilha de Taiwan.

O foco da cooperação chinesa nos países socialistas, no entanto durou pouco. Logo após a Conferência de Bandung, em 1955, a China incorporou um interessante elemento de ‘solidariedade internacionalista’ (Hong 2012), direcionando-se aos países do “terceiro mundo”, inclusive para a África. O discurso oficial chinês identificava a necessidade do apoio aos países com históricos semelhantes de lutas de independência e libertação, sobretudo para aqueles países com orientação socialista. Essa narrativa pode ser encontrada em alguns discursos de Mao Tsé-Tung e Zhou Enlai:

China is a land with an area of 9.6 million km² and a population of 600 million, and it ought to make a greater contribution to humanity (Mao Tsé-Tung 1956 apud Hong 2012)

... the people who have won their revolution should aid people struggling for their liberation. This is our obligation of internationalism (Mao Tsé-Tung 1956 apud Hong 2012)

The starting point of our foreign aid is, in the spirit of proletarian internationalism, to support fraternal countries in their socialist construction and enhance the strength of the whole socialist camp, support countries in their efforts to develop their national economies by self-reliance and consolidate the fruits of their independence and enhance the anti-imperialist forces of the people of all countries. When we aid our fraternal countries and newly independent countries and they have become stronger, it would weaken the imperialist forces. This is a tremendous assistance to us. In the past, few people advocated for aiding other countries. That is entirely wrong. In the future, with the growth of our economy, we should conscientiously strengthen our foreign aid within our own capacity and strive to make greater contribution to internationalism (Zhou Enlai 1964 apud Hong 2012).

Dessa forma, segundo Zhou Hong (2012) é possível identificar dois grandes princípios por trás da política de cooperação chinesa. O primeiro era uma tentativa de lidar com o isolamento diplomático vivido pela RPC *vis-à-vis* o reconhecimento que a República da China em Taiwan ainda retinha. Esse isolamento não apenas se manifestava em relação ao não reconhecimento por

parte de muitos países da comunidade internacional, mas principalmente pela sua ausência das instituições internacionais, em particular do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral das Nações Unidas, e pelo pesado embargo praticado pelos Estados Unidos e seus aliados.

O segundo princípio era relacionado a um viés econômico-ideológico. Neste ponto a China identificava que seus interesses/valores eram muito semelhantes a diversos países do “terceiro mundo” e, por essa razão, eles deveriam se ajudar ao tentar desenvolver uma ordem mundial política e economicamente mais igualitária. É aqui que se manifesta com clareza o elemento internacionalista da cooperação chinesa, na medida em que a China tinha como objetivo “fazer a sua parte” na transformação da ordem mundial, fomentando princípios socialistas.

Este conjunto de princípios, como dito anteriormente, vigorou durante o período do governo de Mao Tsé-Tung. Neste período, a política de provimento de cooperação era bastante importante. Ela era muito centralizada e verticalizada, operando dentro da lógica de economia planejada. Outro ponto importante de se destacar é a escala de volume aplicada na cooperação, especialmente na década de 1970. Sobretudo, após a sua entrada na ONU, a RPC aumentou consideravelmente o seu perfil internacional, resultado de uma demanda crescente por cooperação dos países do sul (inclusive, por que cada vez mais países foram se tornando independentes ao longo das décadas de 1960/70).

Este período também foi fundamental, pois nele a formulação de dois conjuntos de “princípios” formaram a espinha dorsal da *rationale* da política de cooperação chinesa até os dias de hoje. O primeiro conjunto são os “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica”, declarados pelo premier Zhou Enlai em 1953 e que depois teriam grande influência no documento final da Conferência de Bandung. O segundo conjunto são os “Oito Princípios para Ajuda Econômica e Assistência Técnica para Outros Países”, declarados também por Zhou Enlai, em 1964, durante uma importante viagem feita por ele na África, com o objetivo de aproximar ainda mais o continente da China. A importância desses princípios, em particular dos ‘Oito Princípios’, são reconhecidos no primeiro White Paper da Cooperação Chinesa de 2011 ao descrever a Política de Assistência Externa: “*China has been constantly enriching, improving and developing the Eight Principles for Economic Aid and Technical Assistance to Other Countries – the guiding principles of China’s foreign aid put forward in the 1960s*” (White Paper on China’s Foreign Aid 2011).

Dos elementos mais essenciais dos “Oito Princípios” é possível destacar a ideia de **igualdade** entre os parceiros cooperantes; **benefícios mútuos**, que parte da premissa de que toda cooperação deve ter uma relação win-win; e da **não condicionalidade** no sentido do respeito mútuo e da não interferência nos assuntos domésticos dos países envolvidos na cooperação. Estes pontos constituem a essência da cooperação chinesa até os dias de hoje e têm presença constante nos documentos oficiais do governo chinês.

Apesar destes dois conjuntos de princípios terem sido formulados no que estamos chamando aqui de Start Up Stage, ou seja, no primeiro momento do desenvolvimento da política de cooperação chinesa, houve uma importante ruptura entre este primeiro estágio e o segundo, o Adjustment Stage. Embora os princípios basilares da cooperação sejam os mesmos, esse segundo estágio consegue ‘ajustar’ a estrutura da cooperação chinesa para o que conhecemos hoje.

É importante notar que, como foi dito anteriormente, com a morte de Mao Tsé-Tung, a própria China passou por um período de grande transformação. A reorientação da economia afetou profundamente a *rationale* por trás das políticas de cooperação que seriam daqui em diante implementadas. A partir desse momento a motivação política dava espaço para um viés econômico e de segurança – aqui entendida como algo que vai além da noção puramente militar e, sim, algo que trata da própria sobrevivência e sustentabilidade/viabilidade do país. Segurança, neste caso, destaca questões relacionadas à segurança alimentar, energética, etc.

As motivações políticas que orientavam a política de cooperação chinesa haviam atingido um razoável grau de sucesso na década de 1970. A RPC havia conseguido ganhar amplo reconhecimento internacional, e por consequência, diminuído o reconhecimento do regime de Taiwan. Havia não apenas assegurado o seu lugar nas principais instituições internacionais como a ONU, como também conseguido alienar Taiwan, que deixou de ter representatividade em boa parte dessas instituições. Desse modo, depois de sua entrada na ONU em 1971, a China conseguiu, gradualmente, se aproximar dos países ocidentais e do Japão, estabelecendo assim relações e diminuindo os embargos que sofria.

Por isso, no ensejo das transformações econômicas ocorridas na China e com a satisfação das principais motivações políticas, a cooperação chinesa ganhou um novo norte para o desenvolvimento do país. O único elemento político que ainda permanecia influenciando a política de cooperação chinesa era a questão da “One China”. O reconhecimento desta demanda

da RPC pode ser considerada, até hoje, a única condicionalidade para o acesso à cooperação da China *mailand* (Brautigam 2010).

Outra mudança interessante, entre o primeiro e o segundo período, é o abandono do elemento ideológico, que privilegiava países receptores de constituição socialista para um perfil mais pragmático que dá mais atenção aos países menos desenvolvidos (Least Developed Countries – LDCs).

A chave para essa importante mudança no rumo da cooperação chinesa está no início do período de Deng Xiaoping. Quando iniciou seu governo, a China passava por uma situação bastante delicada. Economicamente o país estava muito fragilizado. A política do “Grande Salto Adiante” havia debilitado a economia chinesa e havia causado a Grande Fome, que matou milhões de chineses. Do ponto de vista político, o país estava dividido e apreensivo em função das consequências da Revolução Cultural. Outro dado importante era a pressão demográfica, que começava a preocupar o governo. A população chinesa praticamente duplicou de tamanho entre 1950 e 1980, em função de políticas de estímulo à natalidade de Mao (Hong 2012).

Confrontado com esse cenário, o governo de Deng Xioaping viu na cooperação internacional uma interessante oportunidade para usá-la como um captador de recursos externos (através do *aid* dos países membros do CAD), extremamente necessários para investir na limitada infraestrutura do país, o que era fundamental para viabilizar as suas reformas. Por outro lado, do ponto de vista do provimento de cooperação, foi identificada uma oportunidade de se ter acesso a recursos naturais (*commodities*) e alimentos necessários para a sustentabilidade do crescimento do país. Isso porque a política de cooperação chinesa tem um caráter de benefícios mútuos, o que significaria que em muitas circunstâncias o governo receptor deveria oferecer uma contrapartida para a cooperação.⁹⁷

A nova *rationale* desenvolvida neste segundo estágio, no período Deng Xioaping, com seus princípios fundamentais de cooperação chinesa continuava a ser lapidada ao longo dos anos, se ajustando ao contexto internacional e aos momentos vividos pela própria China. Esse fato fica claro com a recente redefinição desta cooperação pela sua inserção no quadro da Cooperação Sul-Sul (Xiaoyun 2014). É possível notar a diferença dessa redefinição nos dois White Papers

⁹⁷ Essa contrapartida poderia se dar por acordos de garantia de fluxos comerciais ou até em pagamento de financiamentos subsidiados com *commodities*.

divulgados pelo State Council. No primeiro documento de 2011, são feitas claras referências aos “Oito Princípios” e à identificação de que a cooperação chinesa “... *fall into the category of South-South Cooperation* ...”⁹⁸. Já no segundo documento, publicado no ano de 2014, já não há mais menção aos “Oito Princípios”, mas apenas à Cooperação Sul-Sul “*providing assistance to the best of its ability to other developing countries within the framework of South-South cooperation to support and help other developing countries*”⁹⁹

Atualmente, conforme descrito no White Paper de 2011, a política de cooperação chinesa tem “caraterísticas distintas”. Essa afirmativa é uma clara resposta às diversas críticas que os chineses têm recebido em função de seu programa de cooperação por parte dos membros do CAD. Para esses países, as iniciativas chinesas não podem ser consideradas ações de *aid* tradicional, pois não estão de acordo com as parâmetros estabelecidos pelo próprio CAD. No entanto, isso ocorre, porque tais características têm como objetivo adequar aquelas políticas às necessidades da China e de seus parceiros receptores de cooperação.

Dessa forma, o White Paper de 2011, identifica um conjunto de características que apresentam esse modelo singular e alternativo de promover a cooperação:

- Uma assistência sustentável aos países receptores para que eles consigam construir uma capacidade própria de autodesenvolvimento e autossuficiência;
- Não imposição de condições políticas;
- Respeito aos princípios da equidade, benefícios mútuos e desenvolvimento comum;
- Manter uma perspectiva realista, ainda que ambicionando o melhor;
- Manter-se atualizada e aberta a inovações de forma a sempre buscar adaptar da melhor maneira as políticas aos interesses dos parceiros.

⁹⁸ Chinese White Paper on Foreign Aid, 2011, pág 3. Disponível em: http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm

⁹⁹ Chinese White Paper on Foreign Aid 2014, pág 1. Disponível em: http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-07/10/c_133474011.htm

6.3 Conclusão

A exemplo do capítulo anterior, este teve o objetivo de apresentar e discutir a política de cooperação chinesa. Para tal, foi apresentado um breve histórico do programa de cooperação chinês desde o início da República Popular da China em 1949, no contexto das políticas de desenvolvimento do país e de seu ativismo internacional, que foi fundamental para o surgimento de uma identidade dos países do “terceiro mundo”.

Em seguida, buscou-se discutir as motivações chinesas para a concepção e a implementação da sua política de cooperação, bem como os valores em que se baseavam. A relevância desse ponto está ligada ao fato, de o programa de cooperação da China partir de um ponto de inflexão e crítica do modelo de assistência dos países desenvolvidos. É interessante perceber, no entanto, que apesar das motivações originárias do programa de cooperação chinesas terem mudado consideravelmente, seus valores persistem.

Capítulo 7 Arquitetura Institucional da Política de Cooperação Chinesa e de Volumes de Recursos Recebidos

A política de cooperação internacional chinesa sempre foi considerada estratégica para sua política externa. Em um primeiro momento, orientava-se pela perspectiva política e ideológica e em um segundo momento, voltava-se para o seu próprio desenvolvimento, sua segurança e sua sustentabilidade. Em função dessa importância, as decisões mais fundamentais relacionadas à política de cooperação, desde o seu planejamento até as principais decisões sempre estiveram ligadas diretamente ao State Council, e por consequência ao Comitê Central do Partido Comunista.

Nesse sentido é importante chamar a atenção para o papel do Partido Comunista Chinês e dos Congressos Nacionais na trajetória do desenvolvimento do país e, por consequência nas suas políticas de cooperação. As reformas realizadas na China, que reorientam o planejamento e as políticas de desenvolvimento, têm raiz nas reflexões realizadas no âmbito do Partido Comunista. Sua cúpula foi e segue sendo responsável pelas principais mudanças nas reorientações das políticas chinesas e cabe ao State Council a condução das novas diretrizes (Jaguaribe, 2011b).

No entanto, a arquitetura institucional que planeja, implementa e gerencia as políticas de cooperação mudaram consideravelmente ao longo desses 60 anos. A cada transição entre os estágios já apresentados, houve um conjunto de mudanças que acabam por introduzir novos elementos, modalidades e até instituições dentro da estrutura na qual a cooperação chinesa opera.

Se pudéssemos tirar “fotografias”¹⁰⁰ para mostrar a evolução da arquitetura institucional da cooperação chinesa, a primeira a ser tirada compreenderia as décadas de 1950 e 1960 (ver figura

¹⁰⁰ A ideia de organizar a evolução da arquitetura institucional da cooperação chinesa a partir de “fotografias” veio da literatura estudada e dos documentos oficiais do MOFCOM. Dentro da literatura pesquisada, talvez Brautigan

4.1). Neste momento imediatamente abaixo do State Council, havia duas instituições que lidavam com as políticas de cooperação. O principal responsável era o Bureau of Foreign Economic Relations¹⁰¹. A ele cabia a formulação e implementação dos programas de cooperação. Ao seu lado ficava o Ministry of Foreign Affairs que auxiliava o Bureau nas suas relações com os países receptores de cooperação.

Ao Ministry of Foreign Affairs também cabia (e ainda cabe) uma importante tarefa no processo da cooperação. Apesar do seu tamanho e volume de recursos, diferente de boa parte dos países membros do CAD, a China não possui escritórios para cooperação em outros países. No caso dos países membros do CAD, suas agências de cooperação, que são geralmente vinculadas aos Ministérios de Relações Exteriores, têm escritórios espalhados pelos principais países/regiões receptoras de *aid*. Os chineses, no entanto, por não possuírem tal capacidade de “*outreach*” contam com o apoio das suas embaixadas e consulados para iniciar, facilitar negociações e monitorar/supervisionar os projetos de cooperação. Essa tarefa, atualmente, se faz necessária, dado que a expansão do programa de cooperação da China, tanto em termos de volume como em termos de setores não foi acompanhada pelo crescimento de seu *staff* no Ministry of Commerce (MOFCOM) (Brautigam 2010).

Uma segunda fotografia compreenderia o período que vai da década de 1970 até 1982 (ver figura 4.2). Neste período foi criado o Ministry of Foreign Economic Liason (MFEL), que seria o principal responsável pelas políticas de cooperação neste momento, ligado diretamente ao State Council. Tal fotografia ainda incluiria, naturalmente, o Ministry of Foreign Affairs e os departamentos e escritórios de cooperação dos demais ministérios ou dos governos locais. Esse novo momento começa a indicar uma expansão no interior do Estado, das áreas de atuação dos programas de cooperação chinesa. Neste período, o MEFL ainda tinha a prerrogativa de atribuir a um dado ministério ou governo local a tarefa de implementar um dado projeto ou programa de cooperação, baseado em suas capacidade e especialidades.

A terceira fotografia da arquitetura institucional da cooperação chinesa refletiria com clareza o momento vivido pela China no início dos anos 1980, quando profundas reformas

(2010 e 2009) tenha elaborado um histórico mais detalhado das instituições relacionadas à cooperação. Hong (2012) provavelmente tem a melhor apresentação gráfica do período atual e do período que o precedeu (pré 1992). Dessa forma, para fazer uma evolução “completa” da arquitetura, julgou-se que a ideia de apresentar os períodos em termos de fotografias fosse dar mais clareza a essa trajetória.

¹⁰¹ Que mais tarde na década de 1960 se tornaria Commission of Foreign Economic Relation.

estavam em curso durante o período de Deng Xiaoping (ver figura 4.2). Neste momento, a principal preocupação da China era com o seu próprio desenvolvimento e a partir dessa perspectiva, os demais setores e áreas de atuação do país tiveram de se reorientar para lidar com essa questão premente (Entrevista com Mao Xiaojing).

Neste momento, a política de cooperação passa a ter sua importância reduzida, inclusive por ter deixado de ter um caráter político tão forte, como já foi visto. Do ponto de vista institucional essa redução de importância significou a fusão do MEFL com o Ministry of Foreign Trade, dando lugar ao Ministry of Foreign Economic Relations and Trade (MFERT). Com esta fusão, a cooperação chinesa perde sua conexão direta com o State Council e passa a ser operada pelo Department of Foreign Aid, subordinado ao MFERT. Este dado é interessante, pois mostra a orientação das políticas de cooperação da China. Ao deixar de ser um ministério e virar um departamento, a “casa” dos responsáveis pela cooperação chinesa não passou a ser o Ministry of Foreign Affairs (que ainda tem espaço nessa terceira fotografia), mas, sim, o Ministério responsável pelos negócios e comércio exterior.

Ainda nesta terceira fotografia é possível identificar uma miríade de novos atores que passaram a ser os reais operadores dos programas de cooperação chinesa no que tange à implementação destes nos países receptores. Esses novos atores são as Corporações (empresas estatais chinesas) que se originaram de departamentos de alguns ministérios e, em especial, de governos provinciais.

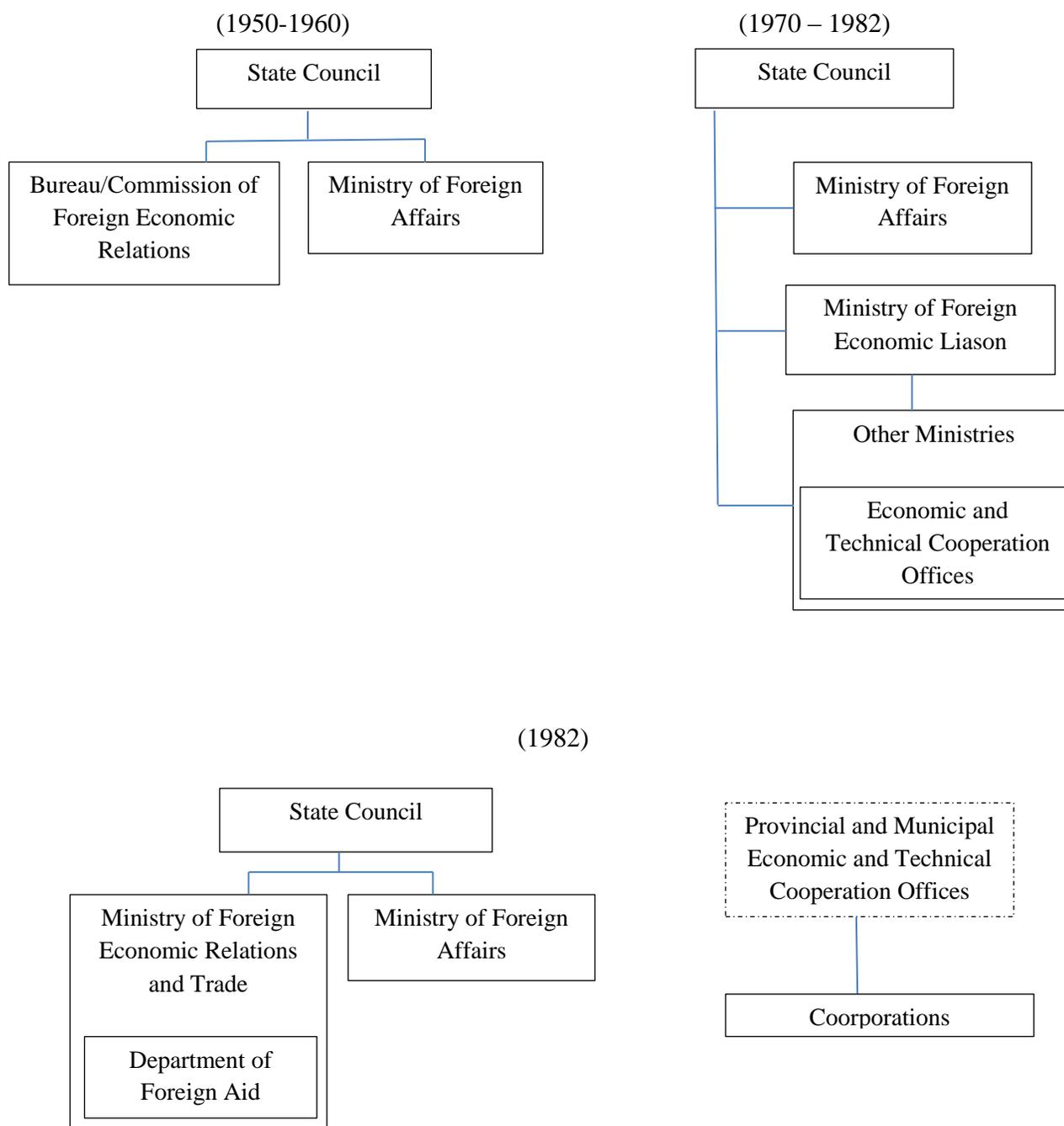
Uma quarta fotografia poderia compreender o período da década de 1990 até 2003. Este é o período no qual é consolidado o modelo econômico chinês de Socialismo de Mercado. Nesta fotografia “dinâmica” veremos o MFERT se transformar em Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation (MFTEC) em 1993 (mantendo o Department of Foreign Affairs dentro de si) e mais tarde em 2003 em Ministry of Commerce (MOFCOM) que permanece até os dias de hoje. Neste momento surgem dois novos atores destacados no universo da cooperação chinesa, além do Ministry of Foreign Affairs.

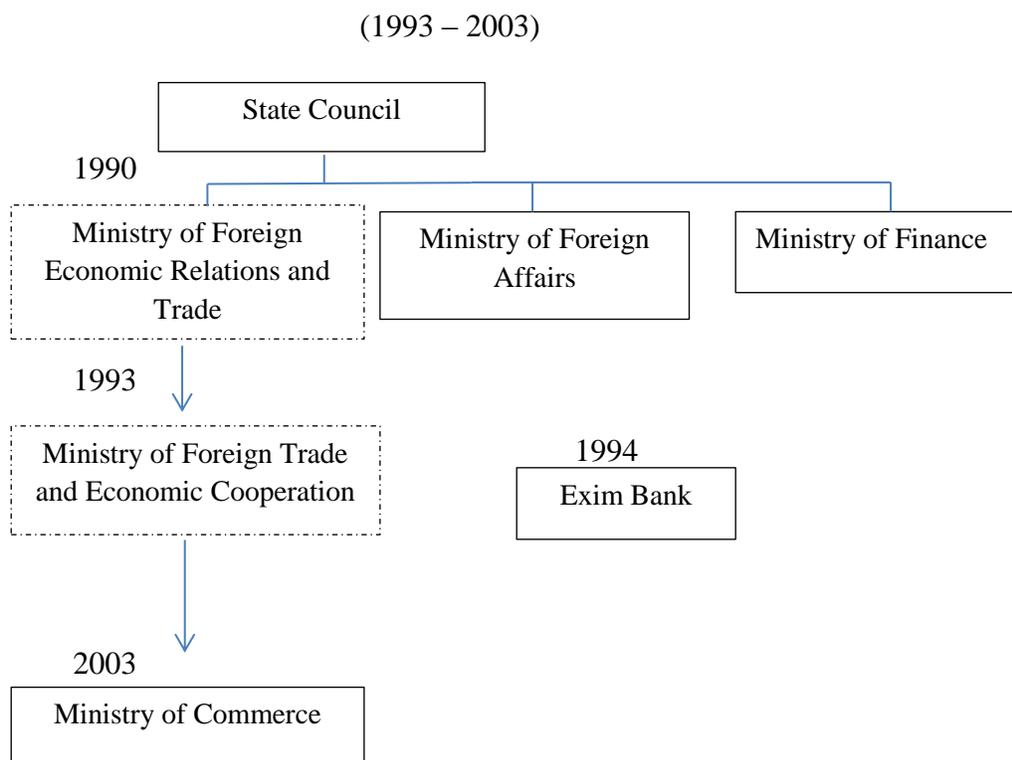
O primeiro é o Ministry of Finance (MF). Este não chega a ser um ator completamente novo neste cenário, pois tinha participação lateral em relação à gestão de recursos para a maioria dos grandes projetos de cooperação. Contudo a partir deste momento ele começa a aumentar o seu perfil tornando-se responsável por um conjunto maior de atividades, como por exemplo o

Debt Relief (perdão de dívidas) e nas contribuições financeiras chinesas para esforços multilaterais, que começam a se tornar mais regulares recentemente.

O segundo ator é o Exim Bank criado em 1994 juntamente com outros dois “*policy banks*”, o China’s Development Bank (CDB) e o Agricultural Bank of China. O Exim passará a ser responsável por uma modalidade que se tornaria um dos pilares das atividades de cooperação chinesa: os Concessional Loans (empréstimos concessionais). Os dois outros bancos não têm papel nas atividades em cooperação internacional, porém são instrumentos importantes da política externa chinesa no que tange à sua expansão econômica internacional (em especial o CDB).

Figura 7.1: Arquitetura Institucional de Política de Cooperação da China:
perspectiva histórica





Fonte: Elaborada a partir de pesquisa do autor

Antes de apresentar a quinta e contemporânea fotografia, é importante ressaltar um fenômeno importante, presente ao longo do processo de transformação da cooperação chinesa e, aparentemente, pouco estudado. Este fenômeno é o papel das experiências locais/provinciais e de seus governos nas políticas de cooperação da China. Ao examinar a literatura (He 2007; Brautigam 2010; Hong 2012; Xioayun 2014), é possível identificar um grande conjunto de referências no papel que os governos locais e provinciais tiveram ao longo dos estágios da história da cooperação. Dois momentos aparecem com mais frequência e parecem ser mais bem documentados.

O primeiro é relativo à implementação dos projetos de cooperação durante o segundo estágio, já no governo de Deng Xiaoping. Neste momento, o MFEL, tinha a prerrogativa de atribuir a governos locais/provinciais a execução de projetos de cooperação, a partir das competências destes governos. Com o surgimento do *Investment Contract System*, o MFEL passou a abrir “concorrências”, pelas quais os governos locais/provinciais poderiam assumir tais

contratos para desenvolver programas específicos de cooperação. Porém, agora, com mais autonomia.

O segundo momento lida com a transformação de diversos departamentos e *bureaus*, pertencentes a governos provinciais, em corporações – muitas conhecidas como empresas estatais chinesas. Essas corporações passariam a ser um importante vetor da política externa chinesa em sua expansão econômica.

A partir de um conjunto de informações disponibilizadas pela literatura especializada, periódicos e por entrevistas realizadas para esta pesquisa, julga-se que os governos locais tiveram um papel muito maior do que se poderia assumir na política de cooperação chinesa. De fato, aparentemente, a prática de se inspirar nas experiências locais ou a execução de “testes” de políticas antes de implementá-las nacionalmente (ou internacionalmente no caso de projetos de cooperação) não é estranho à história chinesa. As Reformas Econômicas de Deng Xiaoping ilustram bem esse caso: um amplo conjunto de reformas realizadas por ele nacionalmente eram na verdade experiências locais executadas com sucesso.¹⁰² Dessa forma, as políticas nacionais tinham uma dinâmica *bottom-up*. Esse modelo contrastaria com o Soviético, por exemplo, que no caso da Perestroika foi implementada de cima pra baixo.¹⁰³

Os governos locais/provinciais tiveram outro papel importante ao longo das transformações vividas pela cooperação chinesa. Desde o princípio da RPC eles parecem ter sido ativos não apenas na implementação dos projetos no exterior, como a maior parte da literatura parece indicar, mas também domesticamente. Neste caso, esses governos chegam a ter alguma influência na formulação de projetos de cooperação, e até na direção de algumas políticas, baseados nas suas competências e experiências. As corporações, originadas de departamentos provinciais, também parecem ter um papel mais complexo além de serem executoras de projetos, na medida em que elas também buscam propor projetos específicos ao governo central (Entrevista com Mao Xiaojing) (Tradução Nossa).

¹⁰² Dali Yang, *Calamity and Reform in China*, Stanford University Press, 1996.

¹⁰³ Susan L. Shirk in *The Political Logic of Economic Reform in China*, University of California, Berkeley and Los Angeles, 1993.

7.1 Atual Arquitetura Institucional da Política de Cooperação Chinesa

A quinta fotografia da cooperação chinesa corresponde ao atual *status quo* da sua arquitetura institucional (ver Figura 7.2). O número de elementos que a compreendem atesta a complexidade e a amplitude que tal programa ganhou ao longo das últimas décadas. A camada superior institucional, hierarquicamente falando, da atual cooperação é o **State Council**. A ele cabe a supervisão geral das políticas de cooperação internacional da China, e também algumas das principais decisões. Entre suas principais tarefas se encontram a de aprovar o orçamento-geral anual dos programas de cooperação; aprovar *grants* com valores superiores a 1.5 milhões de dólares; projetos com valores superior de 12.5 milhões de dólares; decidir sobre situações que possam exceder o planejamento anual e coordenar projetos direcionados a países politicamente sensíveis (Brautigam, 2010). Mais especificamente a importância do State Council deve ser creditada ao seu papel na definição da articulação das políticas de cooperação sul-sul em suporte à política externa chinesa.

Imediatamente abaixo do State Council está o **Ministry of Commerce** (MC). Este é o centro estratégico da cooperação chinesa. De acordo com o White Paper de 2011, o MC “*is the administrative department authorized by the State Council to oversee foreign aid.*” Entre suas principais responsabilidades estão: a da formulação das políticas de cooperação; regulamentações; planejamento anual; exame e aprovação dos projetos e administração da execução dos projetos.

Dentro do MC há um conjunto de departamentos e escritórios que lidam com a maior parte da formulação das políticas de cooperação e do processo e gestão dos projetos. No que tange o universo da cooperação, dentro do Ministry of Commerce, o centro nevrálgico é o **Department of Foreign Aid** (DFA). Nele são desenvolvidas as políticas de cooperação e as demais atividades atribuídas acima ao MC. É interessante notar que apesar do amplo escopo de suas atividades, o Department of Foreign Aid é uma instituição de pequeno porte. Isso faz com que, com frequência, ele precise lançar mão de requisições para outros ministérios para que estes cedam especialistas em temas específicos, como agricultura, educação saúde, etc. para que estes especialistas auxiliem o DFA a formular suas políticas (Brautigam 2010).

Logo abaixo do DFA, o **Department of International Economic Cooperation** é responsável pelo suporte às empresas chinesas que buscam negócios no exterior e que para tal, muitas vezes contratam projetos de cooperação junto ao MC antes de iniciar uma relação comercial. Ele age coordenado com o Exim Bank em decisões relativas à concessão de créditos preferenciais para países receptores comprarem produtos chineses. A **Academy of International Business Officials** opera como um *think tank* dentro do ministério. Nele um conjunto de pesquisadores é responsável pela pesquisa nos campos de cooperação para o desenvolvimento e economia. A *Academy* é onde é elaborado o conhecimento que mais tarde embasará as políticas de cooperação.

Outro importante órgão no contexto da cooperação chinesa é o **Bureau of Foreign Economic Cooperation**. É nele que questões práticas concernentes às licitações de projetos, da gestão de projetos financiados por *grants* e empréstimos sem juros são decididas. O Bureau também é responsável por examinar os técnicos e especialistas chineses contratados para os projetos de cooperação, avaliando sua competência e “confiabilidade política” (Brautigam 2010).

Ainda dentro do Ministry of Commerce há um conjunto de outros departamentos com papéis mais específicos no processo de cooperação. Entre eles destacamos a **Division of Foreign Aid Tenders**, que opera as licitações para os projetos de cooperação. Ela atua em coordenação com o Bureau of Foreign Economic Cooperation para tal tarefa. O **Training Center** é responsável pelos programas de treinamento de profissionais de outros países na China. O **International Center for Economic and Technical Exchange** cuida dos programas de cooperação técnica, um dos mais tradicionais pilares da política de cooperação chinesa. E, por fim, o **Overseas Economic and Commercial Office** supervisiona os projetos em andamento no exterior, em cooperação com o corpo diplomático nos locais dos projetos.

Ao lado do Ministry of Commerce, o Ministry of Finance e o Ministry of Foreign Affairs compõem o “tripé” da formulação, operação e gestão das políticas e programas de cooperação. A importância da coordenação desses três ministérios ficou atestada com a criação do Foreign Aid Inter-Agency Liason Mechanism em 2008. Em 2011, este mecanismo foi *upgraded* para a Inter-Agency Coordination Mechanism (White Paper 2011).

O **Ministry of Finance** (MF) é responsável pela maior parte da gestão dos recursos envolvidos nos programas de cooperação de grande porte. Cabe também ao MF a alocação de

recursos para doações a instituições multilaterais (como agências e fundos da ONU ou do Banco Mundial) e os processos de cancelamento de dívidas¹⁰⁴. O MF participa do planejamento anual do programa de cooperação.

O **Ministry of Foreign Affairs** (MFA), como já mencionado, é um importante ator no processo da cooperação chinesa, dado que é o principal representante do governo chinês ‘*on the ground*’. Nesse caso cabe às embaixadas e consulados uma supervisão geral dos programas implementados. Outro papel importante dos diplomatas é o de explorar oportunidades para cooperação e gerar *inputs* no MC. O MFA também tem a função de elaborar o planejamento anual de cooperação e tomar decisões em coordenação com o MC e o MF. Um ponto interessante em relação ao MFA, levantado por Brautigam (2010), é o relativo a seu viés político no que tange à sua participação no processo da cooperação chinesa. Essa característica contrasta com o viés econômico dado pelo MC, o que por vezes parece gerar tensões entre as duas entidades, sobretudo em função da centralidade do Ministry of Commerce nesse contexto.

Outro protagonista da arquitetura de cooperação internacional chinesa, ao lado dos três ministérios mencionados acima, é o **Exim Bank**. Criado em 1994 o Exim Bank, junto do CDB e do Agricultural Bank formam a trinca dos “*policy banks*” que operam como ferramentas do governo chinês para fomentar o desenvolvimento. Ao contrário dos outros dois, o Exim Bank é o único que opera alguma modalidade de cooperação, mais especificamente os empréstimos concessionais. Dado o seu caráter “menos” comercial, o banco não tem expectativas de operar com lucros, mas sim dentro da margem de *break-even*, não necessitando de subsídios regulares (Brautigam 2010). Atualmente, o Exim Bank é uma das peças centrais da política de “*going global*” da China, sobretudo no que tange ao universo da cooperação chinesa, dado que atualmente, a modalidade que movimenta maior volume de recursos dentro dos programas de cooperação são justamente os empréstimos concessionais.

Grande parte dos **Ministérios Chineses** ainda possuem seus departamentos de cooperação internacional. De modo geral eles são responsáveis pelos programas de cooperação em suas áreas de especialidade, como por exemplo, o Ministério da Educação que lida com a questão das bolsas acadêmicas para estudantes vindos do exterior, o Ministério da Saúde que organiza o

¹⁰⁴ É importante pontuar aqui que apenas empréstimos sem juros podem ser “perdoados”. Empréstimos concessionais nunca fizeram parte das iniciativas de cancelamento de débitos (Hong 2012).

envio de equipes de médicos, o Ministério da Agricultura que coordena o envio de técnicos para os laboratórios de agronomia espalhados pelos países da África e da Ásia. Cabe ainda aos ministérios propor iniciativas ao MOFCOM que irá avaliar se o projeto está de acordo com as linhas das políticas de cooperação e quais são as prioridades de desenvolvimento do país receptor.

Universidades, Think Tanks e instituições como a **Youth League** vêm ganhando também espaço dentro das políticas de cooperação chinesa. As universidades e *think tanks* podem se engajar em programas bilaterais com instituições parceiras no exterior. Sobretudo as universidades se articulam com o Ministério da Educação para operar o sistema de bolsas. Instituições como o Youth League, compõem uma novíssima faceta da cooperação chinesa. Essas instituições têm se notabilizado por enviar voluntários pelo mundo todo, e representam uma potente ferramenta de *soft power*.

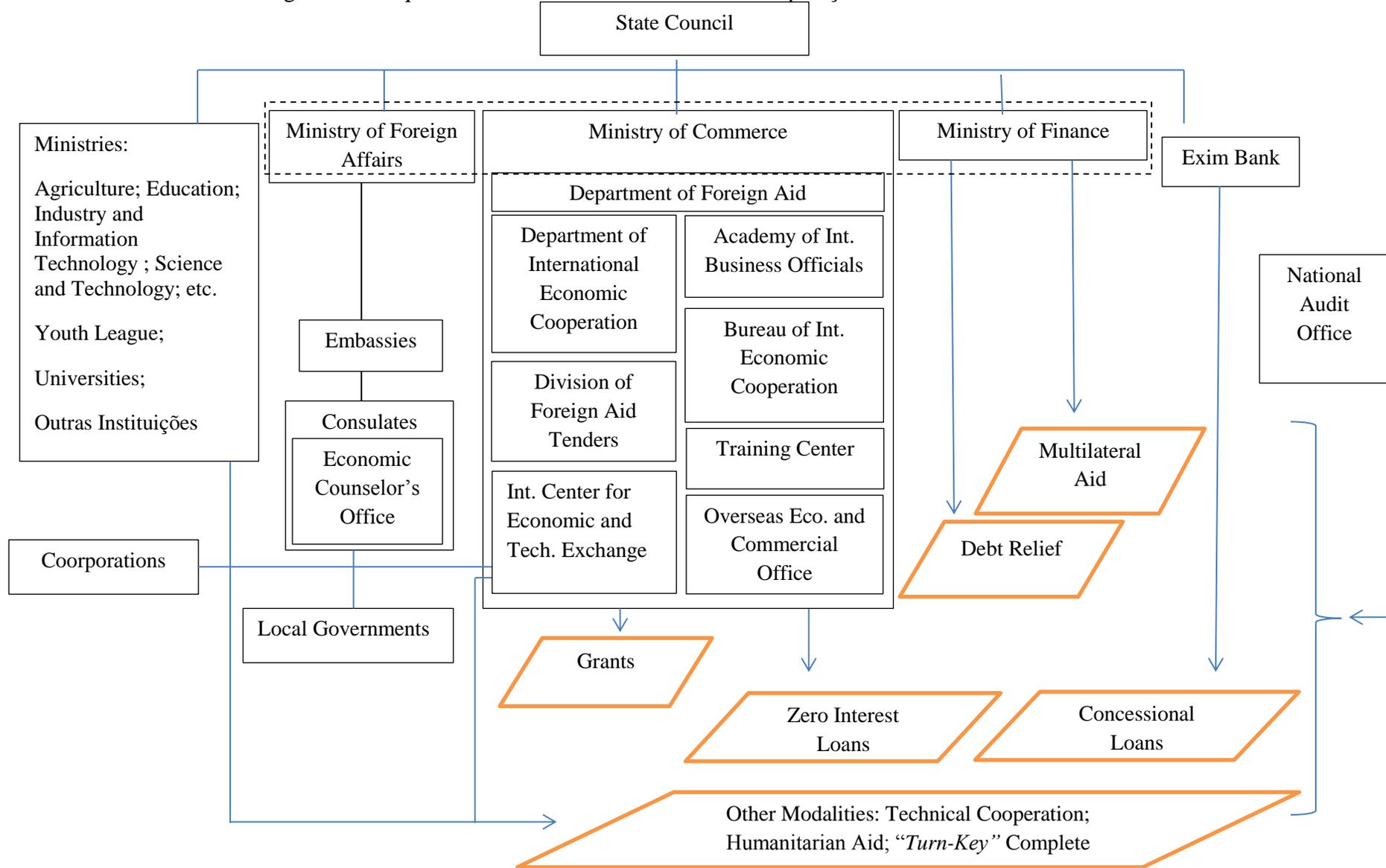
Ainda do ponto de vista dos ‘operadores’ de cooperação também estão presentes nesta arquitetura as **corporações**. As empresas estatais chinesas, sobretudo as famosas *dragon heads* são a ponta da lança dos maiores programas de cooperação da China. Elas de maneira geral entram nas concorrências organizadas pelo MOFCOM.

O último ator nesta quinta fotografia é o **National Audit Office**, este é o responsável ‘externo’ que audita os programas de cooperação, do ponto de vista de suas contas.

Apesar de não constar nessa fotografia, uma pesquisa mais profunda poderia ser capaz de encontrar mais um ator dentro do cenário da cooperação chinesa. A presença das **Organizações Não Governamentais** (NGOs) na assistência chinesa ainda é um fenômeno muito recente. De fato, poucas NGOs¹⁰⁵ efetivamente têm um programa internacional. Entender como funcionam as ONGs chinesas do ponto de vista de atividades de assistência é um interessante objeto para futuras pesquisas, dado que há raras informações sobre a maneira pela qual elas atuam se financiam e qual é/seria o seu relacionamento com o Governo Central. Sabe-se que, hoje, elas atuam basicamente em situações de emergência humanitária e que elas têm algum grau de contato com o MOFCOM e com o MFA.

¹⁰⁵ <http://www.cafiu.org.cn/english/NewsInfo.asp?NewsId=1436>
<http://epaper.chinadailyasia.com/asia-weekly/article-1653.html>

Figura 7.2: Arquitetura Institucional de Política de Cooperação da China: atual



Fonte: Elaborada a partir de pesquisa do autor.

7.2 A China como País Receptor de Assistência para o Desenvolvimento

Estudar as políticas de cooperação e assistência internacional na China, hoje, significa olhar para o País enquanto um provedor. De fato, o interesse gerado nos últimos anos, nos países do ocidente, tem sido na direção de entender o novo papel da China no mundo e como ela tem oferecido uma alternativa aos países em desenvolvimento – diminuindo, assim, a influência ocidental e, conseqüentemente, suas oportunidades comerciais.

Durante os primeiros anos da RPC, a China estava envolta em questões ideológicas. Ela apenas provinha cooperação para países comunistas e recebia muita cooperação da União Soviética. Já na década de 1960, a União Soviética suspendeu seu programa de cooperação para a China, que por outro lado expandiu o seu programa para outros países em desenvolvimento. No entanto, neste período, a China sofria embargo dos Estados Unidos e de seus aliados. Este embargo começou a arrefecer depois da entrada da RPC na ONU em 1971 e foi revertido de vez, mais tarde, durante o período de Deng Xiaoping.

De fato, Deng Xiaoping viu na cooperação internacional uma grande oportunidade para suprir os tão necessários investimentos para o desenvolvimento chinês. Desde então a China passou a captar volumes cada vez maiores de recursos. Conforme indicado no quadro 4.1 abaixo, é possível constatar o aumento dos volumes de assistência recebidos pela China proveniente dos países membros do CAD e de agências multilaterais. Nota-se que, na década de 1980, a China começa a acessar essas fontes de assistência e se consolidará como um dos maiores receptores do mundo na década de 1990. Nos anos 2000, com a graduação econômica da China, os fluxos começam a se reduzir gradualmente, atingindo seus níveis mais baixos nos anos seguintes à crise financeira de 2008. É interessante notar, em especial, no Quadro 4.2, que após a crise, a China passa a ser uma doadora líquida para as agências multilaterais, em função da redução dos aportes dos países desenvolvidos.

Quadro 7.1: Assistência fornecida pelos membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento para a China (em milhões de US)

2010	2011	2012	2013	2014					
748.18	479.79	110.81	204.54						
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1271.2	1096.6	1242.1	1158.6	1614.6	1690.9	1176.3	1403.6	1389.4	1188.5
Total	13232.27								
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1465.4	1205.6	2030.5	2189.4	2314.4	2482.4	1712.7	1253.3	1758.5	1854.4
Total	18267.06								
1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
22.24	52.22	458.53	492.49	502.32	573.73	660.68	892.6	1214.92	1497.42
Total	6337.15								
1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
									4.31
Total	4.31								

Fonte: Dados retirados do Query Wizard for International Development Statistics (QWIDS) OECD Stat. Elaboração do Autor.

Por Décadas (em milhões de US dólares)

1970	1980	1990	2000	2010
4.31	6.337.15	18.267.06	13.232.27	1.543.32

Fonte: Dados retirados do Query Wizard for International Development Statistics (QWIDS) OECD Stat. Elaboração do Autor.

Quadro 7.2: Assistência fornecida pelas Agências Multilaterais para China
(em milhões de dólares)

2010	2011	2012	2013	2014					
-109.3	1171.5	-298.6	-479.5						
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
440.25	419.23	253.87	200.58	93.57	79.88	22.66	84.97	32.28	-52.74
Total	1.574.55								
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
570.14	721.21	951.51	1007.62	799.33	952.45	908.96	821	699.72	533.67
Total	7.965.61								
1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
43.26	423.68	64.85	140.62	245.8	343.1	411.82	504.55	685.35	571.09
Total	3.434.12								
1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
									12.54
Total									

Fonte: Dados retirados do Query Wizard for International Development Statistics (QWIDS) OECD Stat.
Elaboração do Autor.

Por Décadas (em milhões de US dólares)

1970	1980	1990	2000	2010
12.54	3.434.12	7.965.61	1.574.55	283.95

Fonte: Dados retirados do Query Wizard for International Development Statistics (QWIDS) OECD Stat. Elaboração do Autor.

Atualmente a China segue recebendo volumes expressivos de assistência. Entre os principais doadores, encontram-se o Japão, o Banco Mundial e o Banco de Desenvolvimento da Ásia. Fundos e agências da ONU também dirigem expressivos programas dentro da China. Entretanto, desde o início do século XXI alguns doadores têm diminuído a escala de suas doações para a China, e/ou modificado seu portfólio no país. A União Europeia é um dos que tem diminuído sensivelmente suas contribuições. Por outro lado o Japão, atualmente, tem se concentrado apenas em cooperação técnica.

Outro ponto de inflexão na cooperação recebida pela China tem sido nos setores beneficiários. Tradicionalmente a China buscou captar recursos para dar conta de seus gargalos de infraestrutura. Contudo, desde os anos 2000, o país tem recebido assistência focada no setor social, como saúde, educação ou meio ambiente (Entrevista com Mao Xiaojing)

Do ponto de vista da arquitetura institucional de recebimento de assistência, os atores envolvidos são basicamente os mesmos, com uma notável exceção, a do **National Development and Reform Commission** (NDRC).

Mais uma vez no centro do processo está o Ministry of Commerce, mais especificamente o **Department of International Trade and Economic Cooperation Affairs**. Este último é o responsável pelo recebimento de *grants* vindos de organizações multilaterais como a ONU. O Ministry of Finance é responsável pelo recebimento dos empréstimos concessionais bilaterais vindos de instituições como o Banco Mundial e o Banco de Desenvolvimento da Ásia.

Cabem aos departamentos de cooperação internacional dos demais ministérios a interlocução com suas instituições contraparte, como por exemplo, o Ministério da Saúde fica encarregado de tratar com o World Health Organization (WHO) e o da Agricultura com a Food and Agriculture Organization (FAO) e o World Food Program (WFP).

De todo modo, no que tange ao processo *per se*, tudo começa com negociações entre o MOFCOM e o MF com os doadores, ainda que muitas vezes algum outro ministério possa ter gerado um *input* para o início das negociações em torno do recebimento da assistência, as quais têm duas faces. O primeiro lado é o externo, conforme mencionado acima. A outra face é a doméstica. Nesta face o MOFCOM e o MF coordenam diretamente com o NDRC que tem supervisão direta sobre toda a

assistência recebida pela China, pois cabe ao NDRC a responsabilidade de que esses recursos sejam aplicados de forma consistente/complementar com os ‘*Five-Year Development Plan*’ do Estado chinês.

O NDRC irá, então, coordenar com os *five-year plan departments* dos governos provinciais e dos demais ministérios para que os recursos sejam aplicados de acordo com a estratégia nacional e local. Baseado neste esquema, o NDRC irá elaborar um plano para a aplicação de tais recursos. Esse plano deverá ser aprovado pelo State Council, que aqui também ocupa o lugar mais alto na hierarquia. Uma vez aprovado o plano do NDRC, o MOFCOM e o MF podem negociar com os doadores, tendo o plano do NDRC como *guidelines*.

7.3 Atividades de Cooperação e Volumes de Recursos Envolvidos

Até muito recentemente o programa de cooperação chinês era alvo de grande curiosidade. Na medida em que a China expandia suas atividades (de cooperação) pelos continentes, a expectativa em relação a ela aumentava. Esse interesse se deve ao fato de, ao contrário dos países membros do CAD, que têm seu programa de assistência bem documentado e orientado por um conjunto padrão de critérios bem definidos, o programa chinês não tinha muitas informações divulgadas.

A falta de informações sobre a escala, as modalidades e os objetivos da cooperação chinesa estimulou um interessante conjunto de estudos, que tentaram mensurar o tamanho do programa de cooperação da China. Um dos mais destacados foi o relatório desenvolvido por Thomas Lum para o Congressional Research Service (CRS) dos Estados Unidos em 2009, no qual Lum buscou, a partir de notícias na mídia, mensurar a cooperação chinesa. De maneira geral estudos com o de Lum, encontravam valores muito expressivos, o que fazia com que o interesse em relação ao programa chinês crescesse¹⁰⁶.

Esses estudos, no entanto, tiveram pouco sucesso em conseguir captar a essência e avaliar o tamanho da cooperação chinesa. Brautigam (2011), por exemplo, indica que a maior parte desses estudos, como o de Lum, falhava em entender algumas das premissas

¹⁰⁶ <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R40940.pdf>. Acessado em 06/2014.

básicas do esforço de cooperação da China. Uma das críticas de Brautigam é sobre a falta de conhecimento da estrutura institucional da cooperação chinesa. Um erro comum seria assumir que a administração da cooperação era descentralizada (logo desorganizada) e se dava de maneira *ad hoc* (inclusive, por isso, a dificuldade de se mensurar e entender).

Boa parte dessa informação emerge com o lançamento do primeiro *White Paper on China's Foreign Aid* em 2011. Este documento tinha como objetivo oferecer um panorama sobre o programa de cooperação e assistência internacional da China – descrevendo suas modalidades, volume, setores e proporção da cobertura geográfica. O lançamento do White Paper foi uma iniciativa muito importante para lançar luz em diversos elementos da política chinesa. Contudo, o documento decepcionou muitos pesquisadores, devido ao caráter agregado da apresentação dos recursos direcionados para a cooperação. Os valores apresentados eram relativos a toda a história do programa sob a tutela da RPC, do seu início até 2009¹⁰⁷.

Junto com o lançamento do White Paper, em 2011, o Vice Ministro do Comércio Fu Ziyang também anunciou uma série de prioridades para a política de cooperação chinesa para os próximos cinco anos, indicando maior grau de previsibilidade da política externa neste ponto¹⁰⁸. Entre as principais prioridades, vale destacar: I. maior envolvimento com os países recipientes durante a elaboração dos projetos; II. melhorar a qualidade dos projetos; III. aumentar a efetividade dos programas de cooperação; IV. aumentar o volume de cooperação para LDCs e incrementar parcerias que levem ao maior intercâmbio de experiências e de boas práticas¹⁰⁹.

Apesar do lançamento do White Paper de 2011, muitas questões permaneciam sem resposta para muitos. Dessa forma, mais estudos continuaram a ser desenvolvidos, na mesma linha para tentar mensurar e entender a cooperação chinesa. Deste novo grupo de estudos, vale a pena destacar o relatório desenvolvido por Charles Wolf, Xiao Wang e Eric Warner para a Rand Corporation. Este relatório adota uma perspectiva diferente, ao estudar, não necessariamente, os programas de cooperação e assistência,

¹⁰⁷ Chinese White Paper on Foreign Aid, 2011. Disponível em: http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm

¹⁰⁸ Disponível em: <http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/photogallery/fuziyang/201104/20110407520791.html> Acessado em 03/2015.

¹⁰⁹ Disponível em: <http://english.cntv.cn/program/newshour/20110426/106105.shtml>. Acessado em 03/2015.

mas também atividades com investimento estatal (Foreign Aid and Government Investment Activities – FAGIA). Essa perspectiva tem uma abordagem diferente das tradicionais, em função do reconhecimento de que o programa chinês de cooperação é distinto do praticado pelos doadores tradicionais. Nesse caso, havia uma percepção de que apenas algumas atividades, promovidas pelo governo chinês eram consideradas por esse último como programas de cooperação¹¹⁰.

Em 2014 foi lançado um segundo White Paper chinês sobre cooperação internacional. Nele o objetivo era oferecer mais dados em relação ao volume da cooperação e da assistência, dessa vez em um período especificado (de 2010 a 2012) e de detalhar algumas das principais atividades e iniciativas da cooperação chinesa nesse período.

Apesar das contínuas críticas à falta de transparência em do programa de cooperação chinesa, julgamos nessa pesquisa que, até o momento, os dois documentos lançados pelo governo chinês constituem as melhores fontes de informações para se compreender as modalidades e objetivos do programa chinês, ainda que as informações sobre o volume de recursos não sejam suficientes para uma análise mais detalhada.

No que tange ao volume de recursos dedicados à política de cooperação, alguns contrastes são pertinentes, apesar da grande diferença entre os períodos cobertos. O primeiro documento indicou que o volume de recursos investidos entre 1950-2009 era da ordem de 256.29 bilhões de yuans (US\$41.27 bilhões). Já o documento de 2014 indicou que entre 2010-2012 a cooperação chegou a um total de 89.34 bilhões de yuans (US\$14.38 bilhões)¹¹¹ – o que decepcionou muitos analistas, que esperavam valores bem superiores, possivelmente rivalizando com os EUA. A assistência dos EUA, por exemplo, foi da ordem de US\$ 30.68 bilhões apenas em 2012¹¹². De todo modo, a cooperação chinesa tem crescido a passos impressionantes. Afinal, se considerado o valor total da cooperação chinesa, entre 1950-2012, os últimos três anos representam cerca de 25% do total.

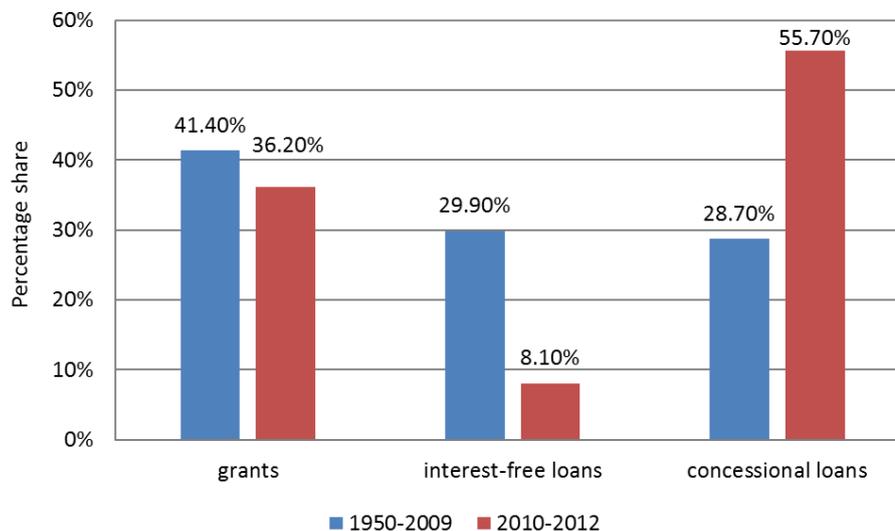
¹¹⁰ Disponível em:

http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR100/RR118/RAND_RR118.pdf
Acessado em 02/2015.

¹¹¹ Dados retirados dos White Paper on China's foreign aid de 2011 e 2014.

¹¹² Dados retirados do Query Wizard for International Development Statistics (QWIDS) OECD Stat, acesso em 2015

Gráfico 7.1 Comparação entre formas de financiamento da cooperação chinesa entre os dois períodos analisados nos dois White Papers



Fonte: <http://devpolicy.org/chinas-second-white-paper-on-foreign-aid-impressive-growth-in-2010-2012-20140812/>

É interessante reparar que houve uma grande mudança nas modalidades de financiamento, como indica o Gráfico 4.1. Entre o primeiro e o segundo documento foi possível perceber uma leve queda na proporção de *grants*, dentro da política de cooperação. A modificação mais drástica se deu em torno dos Empréstimos Sem Juros, que caíram drasticamente, e dos Empréstimos Concessionais, que aumentaram significativamente, atingindo mais de 50% do volume da cooperação chinesa. Este fato é interessante, pois representa um razoável alívio no orçamento do governo chinês. Os Empréstimos Sem Juros são concedidos pelo MOFCOM. Já no caso dos Empréstimos Concessionais, os recursos vêm do Exim Bank (que também é capacitado para captar no mercado). Desta maneira, o governo chinês apenas tem de cobrir o subsídio dos juros destes Empréstimos.

A seguir serão apresentadas as principais iniciativas da política de cooperação para o desenvolvimento da China, descritas no primeiro White Paper (2011). Essas iniciativas estão divididas em oito categorias e são financiadas por três diferentes instrumentos financeiros: *Grants*, Empréstimos sem Juros e Empréstimos Concessionais. Uma descrição mais detalhada desses instrumentos pode ser encontrada no Anexo 4.1.

Projetos completos são geralmente iniciativas que envolvem a construção de algum empreendimento produtivo ou uma ação de “*social welfare*”. Estes motivos são financiados por *grants* ou empréstimos sem juros. Como o nome indica, os chineses ficam encarregados de todas as etapas do processo, desde o estudo de viabilidade, passando pelo financiamento e pela construção. Os chineses ficam encarregados ainda de prover o maquinário necessário, trazer técnicos e engenheiros para organizar e guiar a construção até os testes iniciais do projeto. Uma vez prontos e testados, os chineses entregam o empreendimento para o país receptor. Depois da década de 1980, em algumas circunstâncias, os chineses acabaram administrando alguns desses projetos, quando concluídos. Os projetos completos foram, durante o primeiro e o segundo estágio da história da cooperação chinesa, considerados a vanguarda da cooperação.

Doações de Bens e Materiais são direcionados, de maneira geral, para o provimento de produtos necessários para melhorias nos padrões de vida dos cidadãos, como também podem ser considerados insumos para um dado empreendimento produtivo. Esta modalidade foi a origem da assistência chinesa na década de 1950. Os bens e materiais doados podem ser das mais diferentes naturezas e variar entre material para escritório, equipamentos para medicina e maquinário para projetos completos desenvolvidos pelos próprios chineses, até aviões civis e locomotivas.

Cooperação Técnica funciona a partir do envio de equipes de técnicos, em diversos setores da economia, para os países receptores, para que os técnicos chineses treinem a mão de obra local. Do ponto de vista do governo chinês o programa de cooperação técnica é um dos mais importantes projetos voltados para garantir a capacidade de autodesenvolvimento dos países receptores.

Cooperação no Desenvolvimento de Recursos Humanos é organizada no âmbito de parcerias bilaterais ou multilaterais. Para tal, são organizados programas de treinamento, de maneira geral na própria China. Cobrindo mais de vinte setores, esses programas oferecem aprendizado em técnicas práticas para uso imediato.

Envio de Equipes Médicas também é uma das mais tradicionais modalidades de assistência da China, tendo seu início ainda na década de 1960. Equipes médicas são enviadas para regiões de baixo desenvolvimento e quase sem infraestrutura no setor de saúde.

Assistência para Emergência Humanitária é empregada para situações de desastres humanitários, sejam naturais ou provocados pelo homem. Nestas situações, a China provê materiais de necessidades básicas, equipes medicas e de resgate e até recursos financeiros. Essa é uma modalidade relativamente nova para os chineses. Outro ponto importante a ser ressaltado é que a cooperação chinesa tem, de maneira geral, um caráter bilateral. Porém no caso da assistência para emergências humanitárias, a China, com maior frequência, tem atuado no âmbito de iniciativas multilaterais.

Programa de Voluntários Internacionais é outra modalidade nova para a cooperação chinesa. Neste caso, voluntários são enviados para os países receptores com o objetivo de auxiliar a população local em atividades de educação, saúde, etc. Essa modalidade também tem sido um interessante braço do *soft power* chinês, dado que é neste contexto que cada vez mais professores voluntários de mandarim têm sido enviados para o exterior.

Perdão de Dívidas também é uma modalidade recente de assistência da China. Através de seis “rodadas de perdões”, o governo chinês perdoou dívidas de mais de cinquenta países considerados *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC). Segundo o White Paper (2011), o processo normal para o caso de países que têm dificuldades de honrar seus compromissos é a renegociação da dívida. No entanto, desde os anos 2000, a China tem realizado “rodadas” de perdão para algumas dívidas. É interessante notar que os perdões de dívidas apenas cobrem empréstimos sem juros.

Tabela 7.1 Dívidas Perdoadas pelo Governo Chinês até o ano de 2009

Region	Number of Countries	Number of Debts Canceled	Amount Canceled (Unit: 100 million yuan)
Africa	35	312	189.6
Asia	10	41	59.9
Latin America and the Caribbean	2	14	4.0
Oceania	3	13	2.3
Total	50	380	255.8

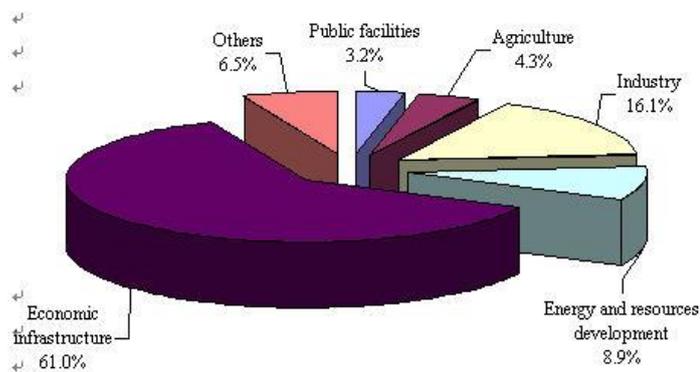
Fonte: Dados do White Paper on China's Foreign Aid, 2011. China's Information Office of the State Council.

A distribuição da cooperação chinesa também é outro ponto de frequente debate. Tanto do ponto de vista geográfico quanto em relação ao tipo de países para os quais a cooperação é destinada e no que tange aos setores mais beneficiados. No gráfico a seguir é possível verificar, a partir dos dados retirados dos dois White Papers, tais distribuições. A comparação entre os dados dos dois documentos é problemática, pois no caso dos dados relativos ao de 2011, o período compreendido vai da década de 1950 até o ano de 2009, além do fato de os valores não estarem desagregados. Já os valores indicados no documento de 2014 apenas refletem o período de 2010 a 2012, tornando assim as comparações problemáticas. Contudo, apesar da assimetria dos períodos compreendidos nos dois documentos, é interessante reparar que as proporções são razoavelmente semelhantes no que tange à geografia, aos setores e às categoria dos países receptores.

A região que concentra a maior parte dos programas de cooperação é a África, sendo seguida da Ásia, América Latina e Caribe, Oceania e Europa. Essa ordem de priorização se repete nos dois documentos, inclusive tendo proporções muito semelhantes. Esta tendência se repete quando observamos as proporções entre tipos de países receptores de cooperação e assistência chinesa. Os chamados *Low Income Countries* são os maiores receptores de cooperação e assistência da China. Um segundo grupo chamado de *Other Low Income Countries*, durante o período do primeiro documento ocupou a segunda posição em termos de volume recebido. Contudo nos últimos anos ele vem perdendo espaço para os *Low Income Countries*. Os *Low and Medium Income Countries* e *Medium and High Income Countries*, permaneceram com proporções de volumes semelhantes nos dois documentos.

Em relação à distribuição setorial (Gráficos 4.2 e 4.3) é possível observar que houve maior detalhamento dos setores contemplados. Isso ocorre, provavelmente, por que os setores considerados no documento não faziam parte do “portfólio” das políticas de cooperação. De todo modo, é possível reparar que projetos de infraestrutura de modo geral ainda cobrem boa parcela das iniciativas, indicando que essa ainda é uma tendência da política de cooperação chinesa.

Gráfico 7.2 Distribuição de Empréstimos Concessionais da China por Setor
(1950 a 2009)



Fonte: Dados do White Paper on China's Foreign Aid, 2011. China's Information Office of the State Council.

Gráfico 7.3 Distribuição de Empréstimos Concessionais da China por Setor
(2010 a 2012)

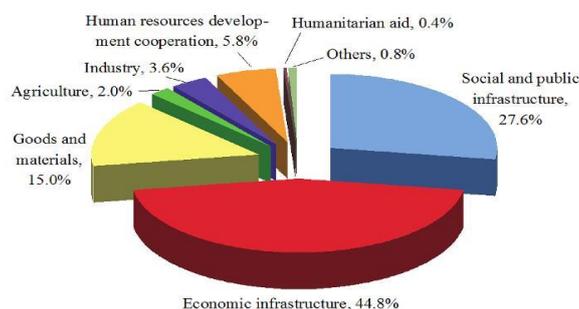
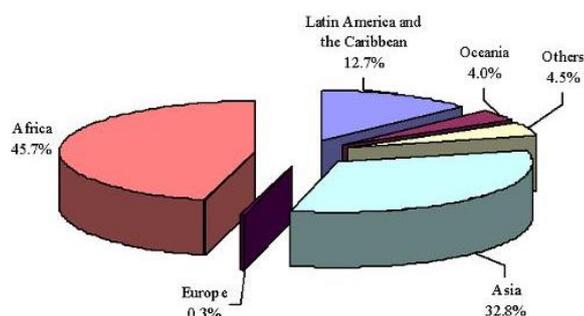


Figure 3: Distribution of China's Foreign Assistance Funds according to Projected Fields, 2010-2012

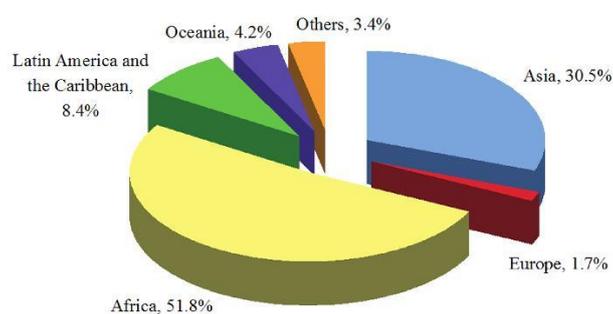
Fonte: Dados do White Paper on China's Foreign Aid, 2014. China's Information Office of the State Council.

Gráfico 7.4 Distribuição dos Recursos da China para Cooperação por Região Geográfica (1950 a 2009)



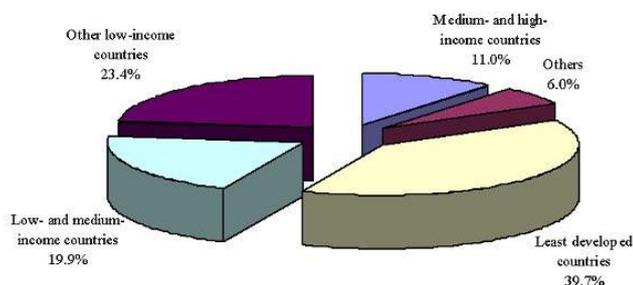
Fonte: Dados do White Paper on China's Foreign Aid, 2011. China's Information Office of the State Council.

Gráfico 7.5 Distribuição dos Recursos da China para Cooperação por Região Geográfica (2010 a 2012)



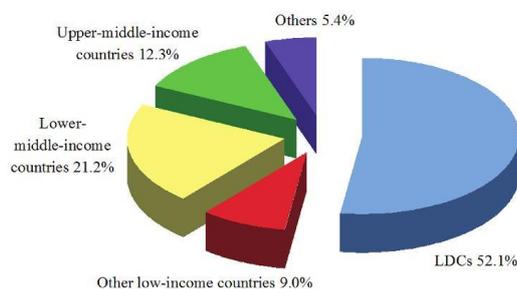
Fonte: Dados do White Paper on China's Foreign Aid, 2014. China's Information Office of the State Council.

Gráfico 7.6 Distribuição dos Recursos da China para Cooperação por Nível de Desenvolvimento do País Receptor (1950 a 2009)



Fonte: Dados do White Paper on China's Foreign Aid, 2011. China's Information Office of the State Council.

Gráfico 7.7 Distribuição dos Recursos da China para Cooperação, por Nível de Desenvolvimento do Receptor do País (2010 a 2012)



Fonte: Dados do White Paper on China's Foreign Aid, 2014. China's Information Office of the State Council.

7.4 Repercussão Internacional e Principais Críticas da Política de Cooperação Chinesa

Conforme já mencionado, o programa chinês de cooperação tem chamado muita atenção internacional nos últimos anos. Tanto do ponto de vista dos países receptores que veem nos chineses uma alternativa à assistência tradicional, quanto pelos próprios membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE e das tradicionais

instituições financeiras internacionais, como o FMI e o Banco Mundial. Naturalmente, os países em desenvolvimento observam o programa chinês com alguma expectativa, buscando maneiras de se beneficiar com os frequentes anúncios que o governo chinês tem feito nos fóruns que organiza, como o FOCAC.

Não raro é possível ver depoimentos de representantes de governos africanos, como do Presidente Abdoulaye Wade¹¹³, louvando o programa chinês. De maneira geral as falas elogiam a forma pela qual os chineses entendem a situação do desenvolvimento dos países receptores. Outro argumento comum é o de que o modelo chinês de estimular o setor produtivo, trazendo investimento para o país receptor, é muito mais eficiente do que o modelo de assistência condicional focado em questões como democracia e governança.

China's approach to our needs is simply better adapted than the slow and sometimes patronising post-colonial approach of European investors, donor organisations and non-governmental organisations. In fact, the Chinese model for stimulating rapid economic development has much to teach Africa.

(...)

China, which has fought its own battles to modernise, has a much greater sense of the personal urgency of development in Africa than many western nations. (Abdoulaye Wade, Senegal's president)

O grupo dos países desenvolvidos e das instituições financeiras internacionais, no entanto, têm uma visão um pouco mais crítica em relação à China. Em primeiro lugar, boa parte dos críticos não consideram toda a cooperação chinesa como assistência “pura”. Ou melhor, de todas as atividades descritas nos dois White Papers chineses (2011 e 2014) como cooperação para o desenvolvimento, apenas as atividades compreendidas dentro dos *grants* são considerados comparáveis com a assistência praticada pelos membros do CAD (Brautigam 2010). Eventualmente, os empréstimos sem juros, que têm tido uma participação cada vez menor na política de cooperação chinesa, são considerados equiparáveis como assistência. Para Wolf, Wang e Warner (2013) muitas vezes o empréstimo até pode ser subsidiado, mas as rigorosas formas de

¹¹³ Time for the west to practise what it preaches. Financial Times. January 23, 2008.

serviço da dívida se distinguem bastante das formas de financiamento mais usadas pela assistência dos membros do CAD. Este argumento é rebatido pelos chineses, inclusive em documentos oficiais como o primeiro White Paper de 2011 no qual afirmam:

China never urges indebted countries to pay back governmental debts. When recipient countries encounter difficulties in repaying due interest-free loans, the Chinese government usually adopts flexible ways and extends the period of repayment through bilateral discussions. To reduce the debt burden on financially troubled countries, China has, on six occasions, declared that would cancel debts by mature interest-free loans owed to China. (White Paper 2011)

É nesse sentido que termos como *Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities* (FAGIA) (Wolf, Wang e Warner 2013) foram elaborados. Essa é uma das maneiras de indicar que as iniciativas chinesas em cooperação vão além da assistência “pura” e envolvem interesses econômicos. Por outro lado, é interessante reparar que a narrativa chinesa identifica que seu modelo de cooperação tem suas próprias características, o que através da lógica dos interesses mútuos, permite alguma vantagem comercial para a China (White Paper 2011). De fato, em grandes projetos, não é raro encontrar uma composição de formas de financiamento, na qual é possível parte do projeto ser financiada por empréstimos concessionais do Exim Bank e o restante por empréstimos com taxas de mercado pelo China Development Bank.

Se por um lado há um conjunto de críticas que desafiam a legitimidade das iniciativas chinesas, por outro, mesmo aquelas políticas de cooperação que têm características semelhantes à assistência tradicional sofrem duras críticas. A mais dura delas é a de a China praticar *toxic aid* (Naín, 2007) ao apoiar regimes autoritários, que violam direitos humanos ou apoiar *rogue states*¹¹⁴ (Naín 2007; Woods 2008).

¹¹⁴ Os *rogue states* são uma categoria criada pelo governo Norte Americano durante o governo de George W. Bush (2001-2008). Aqui eles são entendidos como países que vivem à ‘margem’ da sociedade internacional, em função de praticarem um conjunto de violações de regimes internacionais. Os *rogue states* têm sido alvo de diversos embargos que restringem a assistência provida pelos países membros do CAD.

Um dos pilares da política de cooperação chinesa, a não condicionalidade, é um dos principais alvos de tais censuras, dado que ele possibilita estreitas relações da China com países como Zimbábue e Sudão. Um dos fundamentos dessa crítica sustenta que as relações comerciais e de investimentos da China com esses países muitas vezes prejudicam esforços multilaterais (pela ONU ou pelos países do ocidente), na medida em que a pressão dos embargos e sanções é fragilizada pelo apoio chinês.

Outro argumento crítico se refere sobre a possibilidade da “exportação” de um modelo econômico chinês – como substituto do modelo do Consenso de Washington (Woods 2008).

Um segundo grupo de críticas acusa a China de atuar com um *free rider*, na medida em que ela se aproveita de amplos programas multilaterais ou bilaterais de perdões de dívida nos *High Indebted Poor Countries* (HIPCs) para fazer ‘negócios’. Esses países acabam contraindo mais dívidas, mas dessa vez com os chineses. A preocupação dos doadores tradicionais neste ponto pode ser identificada no comunicado feito após a reunião do G7 em 2007, na qual os ministros das finanças anunciaram que eles buscariam novas formas de “*responsible lending*”¹¹⁵, mas que outros doadores também deveriam buscar soluções parecidas. Ainda que a China não tenha sido citada diretamente, especula-se que ela seja o principal alvo da crítica(Woods 2008).

A crítica da postura *free rider* chinesa tinha mais força até 2011 quando foi lançado o primeiro White Paper. Até esse momento, apenas especulava-se sobre a real extensão das iniciativas de perdão de dívidas conduzidas pela China, dado que o País não tornava públicos tais números. Até então era possível se ter uma ideia do perdão de dívidas a partir dos anúncios oficiais da China, como os feitos durante fóruns como a FOCAC ou pela mídia. No White Paper de 2011 o governo chinês descreveu com mais detalhes, inclusive citando valores, a sua política de perdão de dívidas.

A publicação do White Paper (2011), como já mencionado, “apacou” um pouco uma das mais frequentes críticas à política chinesa de cooperação internacional - a falta de transparência (Ayenen 2014). A falta de informação sobre a cooperação chinesa e os relatórios como o da Transparência Internacional¹¹⁶, que indicam que as práticas das companhias chinesas estão entre as mais ‘opacas’ entre os BRICS, fez com que não apenas a ansiedade em relação ao real escopo dessa cooperação aumentasse, mas,

¹¹⁵ <http://www.oecd.org/general/g7g8referencetotheworkoftheoecd.htm>. Acessado em 04/2015.

¹¹⁶ Apud AYENEN, Lina Getachen. Mega-Themes in Africa-China Relations. 2014.

sobretudo, gerasse um número de percepções errôneas em relação à política chinesa (Brautigam 2013).

Outro grave problema relacionado à presença internacional da China é a questão do trabalho. Esse problema tem de fato três faces. A primeira é relacionada com a condenação que alguns governos ou setores da sociedade civil fazem em relação às práticas trabalhistas dos chineses nos países receptores na África. Supõe-se que as empresas chinesas operam com condições de trabalho precárias, e estas são estendidas aos trabalhadores africanos em empreendimentos chineses (Ayanen 2014).

A segunda é relacionada com uma suposta prática dos chineses de levarem um número muito elevado de compatriotas para a implementação/construção de seus projetos. Alguns dos argumentos que tendem a defender esse ponto vão na direção de que há falta de mão de obra qualificada nas comunidades locais. Assim, os trabalhadores chineses não apenas seriam mais eficientes em função de sua capacitação técnica, como já estariam mais acostumados com os processos e condições de trabalho das empresas chinesas. No entanto, segundo autores como Brautigam (2010) e Ayanen (2014) uma pesquisa mais detalhada mostrou que um número razoável de atividades capitaneadas por empresas chinesas usava mais a mão de obra local do que chinesa.

A última face dessa questão lida com a permanência dos trabalhadores chineses nos países após o término do projeto para o qual eles foram contratados. Em 2013, cerca de 25% dos 214.534 trabalhadores que foram para a África, acabaram permanecendo no continente (Ayanen 2014) após o projeto original terminar. Esse influxo de chineses, aparentemente, tem gerado algumas tensões com a comunidade local, em função dos espaços que tais migrantes acabam ocupando no mercado de trabalho (como donos de pequeno comércio ou profissionais liberais).

Por fim, entre as mais importantes críticas relacionadas à política de cooperação chinesa está o seu caráter “predatório”. Esta crítica tem duas dimensões relevantes. A primeira lida com a questão da governança. Neste caso os críticos argumentam que o “dinheiro fácil” e sem condicionalidades vindo da China, tem atrapalhado esforços dos países do CAD e de instituições como o Banco Mundial em combater a corrupção, uma vez que os recursos vindos desses últimos têm condicionalidades ligadas à boa governança e ao combate à corrupção. Dessa forma, ao se apresentar como uma alternativa que não exige nenhuma medida em contrapartida, a China faz com que o ‘progresso’ alcançado pelos países do CAD seja ameaçado (Woods 2008).

A segunda dimensão é relacionada com o não respeito a impactos ambientais gerados pelos projetos chineses. Não raro, projetos implementados por empresas chinesas são acusados de causar graves impactos no meio ambiente. Isso pode se dar desde violações diretas de leis locais ou do uso de legislação mais frágil dos países receptores para realizar projetos com padrões mais modestos de segurança ambiental (Woods 2008; Brautigam 2013; Ayanen 2014). No entanto, é possível verificar alguns passos tomados pelos chineses para lidar com questões relacionadas ao meio ambiente. Podemos destacar, por exemplo, o memorado assinado entre o Exim Bank chinês e o Banco Mundial em 2007 no âmbito do International Finance Corporation, para fomentar práticas de investimento social e ambientalmente sustentável e a preocupação de diversos ministérios chineses em adotar as práticas dos *Equator Principles* que lidam com riscos sociais e ambientais em projetos realizados por eles¹¹⁷.

7.4.1 Cooperação Econômica e Assistência Tradicional

O programa chinês de cooperação internacional tem causado um mal-estar na comunidade internacional. Esse desconforto foi consequência da rápida expansão da presença internacional da China, tanto do ponto de vista da cobertura geográfica, quanto do volume de recursos nos projetos chineses no exterior. Um dos pontos altos desse mal-estar aparece na “decepção” com os valores apresentados pelos chineses nos dois White Papers (2011 e 2014) sobre sua política de cooperação. Mesmo tendo o segundo White Paper (2014), apresentado aumentos significativos nos volumes de recursos direcionados à cooperação realizada nos últimos anos, a expectativa internacional era de valores consideravelmente maiores.

Brautigam (2013) argumenta que boa parte dessa situação é causada pela confusão ao se relacionar cooperação econômica e assistência. Brautigam identifica o início dessa confusão em um artigo(2002) da revista inglesa *The Economist* “*Forget Mao, let’s do business: China and Africa*”¹¹⁸, no qual a matéria relatava que a China havia provido cerca de 1.8 bilhão de dólares para a África em 2002, como assistência para o desenvolvimento. Os dados da economia reverberaram enormemente, não apenas na

¹¹⁷ Brautigam apud Ayanen 2014.

¹¹⁸ *The Economist*, February 7 2005

mídia, mas também em relatórios do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Esses dados, no entanto, haviam sido retirados de um anuário de cooperação econômica que o governo chinês publica. Inclusive, até esse momento o governo chinês nunca havia tornado públicas informações relativas à sua política de cooperação para o desenvolvimento. Aparentemente, a partir daí o escrutínio de instituições ocidentais no programa chinês de cooperação para o desenvolvimento ganha força.

No entanto, de acordo com a definição oficial do governo chinês, cooperação econômica significa: *I. overseas civil engineering construction projects financed by foreign investors; II. overseas projects financed by the Chinese government through its foreign aid programs; III. construction projects of Chinese diplomatic missions, trade offices and other institutions stationed abroad*' (National Bureau of Statistics - China Statistical Yearbook 2009, China Statistics Press, Beijing in Brautigam 2013).

Dessa forma, esse valor representa, na realidade, receitas de projetos implementados por '*chinese contractors*'. Isso pode significar inclusive, segundo Brautigam, renda proveniente de contratos cumpridos por empresas chinesas para projetos na África e com financiamento do Banco Mundial e do Banco de Desenvolvimento da Ásia. Outro fato que atesta o equívoco dessa relação entre a cooperação econômica e a cooperação para o desenvolvimento é o fato de as empresas chinesas também operarem em países sem relações diplomáticas com a China, como é o caso da Suazilândia, de Gambia e de Burquina Faso (Brautigam 2013). Isto é relevante por que a assistência é, por definição, um elemento da política externa de um país.

7.5 Conclusão

Essas discussões lançaram base para uma análise mais demorada da arquitetura institucional da política de cooperação da China. Neste momento, tentou-se fazer uma revisão da sua evolução institucional, a partir de uma análise de suas principais características. O exame da arquitetura institucional chinesa levou em conta ainda suas principais modalidades e ferramentas, tarefa fundamental para a comparação com as políticas de cooperação do Brasil.

Finalmente, o capítulo se encerra com uma breve discussão sobre a repercussão internacional da política de cooperação chinesa, que é, sem dúvida, um dos temas mais discutidos na comunidade epistêmica sobre o tema da assistência internacional para o desenvolvimento. Destacam os elementos da política de cooperação da China que geram maior polêmica e curiosidade da ação chinesa.

A partir desse esforço será possível no próximo capítulo elaborar uma análise comparada das políticas de assistência tradicional dos países desenvolvidos, da cooperação para o desenvolvimento dos países do sul global e ainda, relacionar as experiências e características institucionais do Brasil e da China, no que tange a suas políticas de cooperação internacional.

Capítulo 8 Brasil e China no Sistema Internacional de Assistência e Cooperação para o Desenvolvimento

O tema da assistência e cooperação internacional para o desenvolvimento teve ao longo das últimas décadas um importante papel nas relações internacionais. A inclusão da dimensão da cooperação sul-sul, praticada pelos países do sul global, em especial pelos países emergentes pode ser visto como um indicador de desbalanceamento das estruturas de poder no sistema internacional. Entretanto, apesar da importância do tema, a velocidade das recentes mudanças no âmbito da cooperação sul-sul, não permitiu um pleno entendimento de suas dinâmicas e suas práticas. Neste ponto, nem a dimensão política, tampouco a acadêmica conseguiram acompanhar o fenômeno da cooperação sul-sul.

Uma das maneiras de compreender o fenômeno da cooperação sul-sul, é a de analisar alguns casos emblemáticos de países provedores de cooperação. Os casos de Brasil e China se destacam, não apenas pela expansão dos seus programas de cooperação, mas também pelo papel que os dois países tiveram e ainda tem na agenda normativa do desenvolvimento. Cada um à sua maneira, e a partir de seus próprios modelos de desenvolvimento, Brasil e China tem contribuído para o esforço de participação nos “esforços globais de desenvolvimento” (Esteves e Besharati, 2015).

O alinhamento de Brasil e China no campo do debate internacional sobre cooperação sul-sul não deve ser tomado como óbvio nem se deve supor que a cooperação sul-sul significa a mesma coisa para ambos os países. De acordo com uma das hipóteses centrais dessa pesquisa, o modelo de desenvolvimento adotado por um dado país prediz o formato das suas políticas de cooperação internacional, visto que um componente distintivo das políticas de cooperação, em relação à assistência tradicional é a experiência doméstica de desenvolvimento vivida pelos países em desenvolvimento que praticam cooperação. Dessa forma, acredita-se que tal experiência acaba sendo

projetada na concepção das políticas de cooperação sul-sul promovidas por um dado país.

Esse caso não seria diferente com Brasil e China. Por tanto, as visões de desenvolvimento de ambos os países seriam um dos principais determinantes das diferenças entre suas políticas de cooperação. Outro elemento importante, que também impacta no caráter das políticas de cooperação, é a motivação de cada país. As políticas de cooperação devem ser consideradas ferramentas de política externa, dessa forma, elas respondem aos objetivos estratégicos da política externa de cada país.

O presente capítulo tem como objetivo analisar as políticas de cooperação do Brasil e da China e as narrativas que as cercam em termos comparativos. Uma análise em perspectiva comparada poderá nos ajudar a compreender melhor as políticas desses países no campo da cooperação internacional, como também refinar o entendimento sobre a própria ideia de cooperação sul-sul.

Para atingir tais objetivos o capítulo será dividido em duas partes. A primeira será dedicada a uma breve discussão sobre a reordenação do campo do sistema internacional para o desenvolvimento e à análise comparando as políticas de assistência tradicional com as iniciativas de cooperação sul-sul. Essa análise privilegiará as características fundamentais das duas modalidades.

A segunda parte ambiciona examinar as políticas de cooperação sul-sul do Brasil e da China. Para tal, olharemos para a arquitetura institucional do sistema de cooperação internacional desses países, buscando estabelecer semelhanças e diferenças entre os dois modelos de cooperação e o lugar deles na política externa de cada país.

8.1 A Reordenação do Campo do Sistema Internacional para o Desenvolvimento: assistência e cooperação sul-sul

Nos últimos anos foi possível perceber um profundo reordenamento no campo da cooperação e da assistência internacional para o desenvolvimento. O surgimento de um conjunto de países emergentes como provedores, bem como a prática de novas modalidades de cooperação, tem fomentado disputas entre novos e velhos provedores de desenvolvimento. Tal disputa tem nuances mais complexas do que apenas o

deslocamento dos doadores tradicionais. Para além da contraposição entre a prática da assistência dos países norte e da cooperação sul-sul dos países do sul global, é possível identificar uma enorme heterogeneidade entre os países do sul e interessantes relações entre eles (Esteves e Bersharati, 2015).

Ainda que não seja muito óbvio, há uma grande diversidade entre os países do norte nas práticas da sua assistência tradicional, dada a multiplicidade de atores e de interesses. Tal diversidade, no entanto, tem sido ofuscada pelas profundas assimetrias entre os países do sul global. A face mais visível da cooperação sul-sul é associada a um grupo de países em desenvolvimento que experimentou um forte crescimento econômico nos últimos anos. Dentro desse grupo, os países do BRICS se destacam (Milani e Carvalho, 2013). Dentro do sul global ainda existe um segundo conjunto de países como Colômbia, Indonésia, Vietnã, Egito, Turquia África do Sul (CIVETS) que têm sido considerados uma “terceira onda” de provedores de cooperação sul-sul, após os doadores tradicionais e as potências emergentes (Schulz, 2010 apud Esteves e Bersharati, 2015).

Para além dos países provedores de cooperação sul-sul, também fazem parte do sul global países de baixíssimo desenvolvimento como os *Least Developed Countries* (LDCs). Nesse sentido, o fato de países como os BRICS, CIVETS e LDCs estarem todos dentro do mesmo conceito geopolítico, sul global, e todos eles se considerarem países em desenvolvimento, cria uma série de desafios à análise da cooperação sul-sul. Muitas vezes o relacionamento de Estados mais poderosos economicamente, como os BRICS, com países mais frágeis, como os LDCs, parece reproduzir a dinâmica da assistência tradicional, o que adiciona maior complexidade neste reposicionamento do sistema internacional de cooperação e assistência para o desenvolvimento (Esteves e Bersharati, 2015).

O sistema de assistência para o desenvolvimento apresentou considerável resiliência durante a segunda metade do século XX. Durante o contexto bipolar, a arquitetura institucional que sustentou a dinâmica Norte-Sul posicionava de um lado as instituições financeiras internacionais, com destaque para o Banco Mundial, e para a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) que representavam os países desenvolvidos do Norte. Do outro lado, o Grupo dos 77 e o Movimento dos Não Alinhados representavam a posição dos países em desenvolvimento do sul global. As Nações Unidas, através de seus programas e

agências, serviam como plataforma na qual grande parte dos debates e disputas entre esses dois grupos se daria.

Com o fim da Guerra Fria, e a ascensão econômica dos países emergentes, essa arquitetura já não representa com fidelidade o sistema internacional de desenvolvimento. O maior protagonismo dos países emergentes, a proliferação de instituições de fomento ao desenvolvimento (como por exemplo, o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL e o Fundo IBSA), uma série de *'loose coalitions'* (BRICS, BASIC¹¹⁹, IBAS¹²⁰, etc.) e iniciativas como a Global Partnership for Effective Development and Cooperation¹²¹ são novos elementos que tem adicionado complexidade nesse cenário de reposicionamento do sistema internacional do desenvolvimento.

Esse novo contexto tem uma singular importância, pois ele representa um período de empoderamento dos países do sul e evidencia a sua capacidade de reorientar a agenda internacional do desenvolvimento. O fim do monopólio dos países desenvolvidos na teoria e nas concepções de desenvolvimento significa que a cooperação sul-sul parte de uma “geopolítica e uma geoeconomia do mundo que não sejam mais exclusivamente uma expressão das prioridades do ocidente” (Milani e Carvalho, 2013, pág. 15). A ideia de que países do sul podem cooperar entre si está efetivamente consolidada.

Apesar do ‘fim do monopólio’ dos países do norte no pensamento do desenvolvimento (Milani e Carvalho, 2013) e do reordenamento do sistema de assistência e cooperação para o desenvolvimento causado pelo incremento no perfil dos países emergentes (Esteves e Bersharati, 2015) é importante pontuar que ainda há uma enorme assimetria entre os volumes de assistência dos países do norte e da cooperação dos países do sul. Em 2011, o volume de recursos direcionados para a assistência para o desenvolvimento pelos países membros do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) foi da ordem de US\$ 148.7 bilhões. No mesmo ano, a

¹¹⁹ O BASIC é uma coalizão formada por Brasil, África do Sul, Índia e China no âmbito da COP de Copenhague, realizada em 2009. O grupo foi estabelecido para fortalecer as posições comuns dos quatro países nas negociações da Conferência.

¹²⁰ O IBAS é um diálogo formado por Índia, Brasil e África do Sul que tem como objetivo a cooperação entre os três países em diversos setores, como educação, agricultura e defesa.

¹²¹ A Global Partnership for Effective Development and Cooperation é uma plataforma criada no Fórum de Alto Nível de Busan em 2011 com o objetivo de agregar um amplo conjunto de países e organizações para fomentar práticas relacionadas à promoção do desenvolvimento e de gerar apoio aos princípios da Declaração de Busan.

cooperação sul-sul atingiu a marca de US\$ 16.8 bilhões, cerca de 11% do valor investido pelos países do norte. O valor da cooperação sul-sul ficaria ainda abaixo dos fluxos privados¹²² para assistência para o desenvolvimento que, também em 2011, seriam de US\$ 45.3 bilhões¹²³ (Di Ciommo, 2014).

Este cenário de reposicionamento e surgimento de novos atores praticando modelos alternativos suscita questionamentos importantes relacionados aos conceitos e definições desses atores e de seus respectivos modelos. Conforme visto na Introdução desta pesquisa, a definição de assistência elaborada pelo CAD da OCDE é a base normativa da maior parte das iniciativas de promoção de desenvolvimento. Essa definição, no entanto, é razoavelmente restritiva e concebe um conjunto limitado de fluxos financeiros. Ela contempla apenas transferências de recursos financeiros, bens e assistência técnica que tenham como objetivo a promoção do desenvolvimento de um conjunto de países em desenvolvimento, também identificados pelo CAD¹²⁴.

O modelo de assistência promovido pelos membros do CAD contrasta com a prática da cooperação sul-sul. Esta última abarca um conjunto muito mais amplo de fluxos e iniciativas do que a assistência tradicional. Parte da explicação desse fenômeno pode ser creditada à flexibilização do conceito de cooperação sul-sul. Conforme visto na Introdução dessa pesquisa, há vários conceitos de cooperação sul-sul. Estes podem ser verificados em diferentes instituições como a Assembleia Geral da ONU, o United Nations Office for South-South Cooperation (UNOSSC) e a própria OCDE. A dificuldade de sistematizar um conceito único vem da trajetória da prática da cooperação. As definições têm a difícil tarefa de convergir para um conceito que seja objetivo o suficiente para permitir algum grau de comparação entre as atividades e amplo o suficiente para cobrir o vasto conjunto de iniciativas praticadas pelos países em desenvolvimento.

A falta de um conceito amplamente aceito é, hoje, tema de debate entre países do sul. Dentro desse debate duas iniciativas se destacam. A primeira é liderada pela CEPAL, que reúne países latino-americanos e caribenhos e busca criar uma harmonização entre suas definições de cooperação para o desenvolvimento. A segunda é

¹²² Os valores indicados para a Assistência dos membros do CAD e da cooperação sul-sul se referem à Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD), o que compreende apenas fluxos entre países. Os fluxos privados, por outro lado, incluem uma ampla gama de atores não estatais, como fundações e ONGs.

¹²³ Valores retirados de cálculos realizados pela *Development Initiatives* (Di Ciommo, 2014).

¹²⁴ Para mais detalhes sobre a definição de assistência para o desenvolvimento do CAD ver: <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>

o “Core Group of Southener Partners”, criado depois da Conferência de Nova Delhi. Esse grupo vem se reunindo em torno dos eventos ligados ao Development Cooperation Forum do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), tendo o Departamento para Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA) como apoiador. Ambas iniciativas contam com a participação brasileira são representados pela ABC (Entrevista Márcio Corrêa da ABC).

Apesar da dificuldade de definir consensualmente a cooperação sul-sul, é possível identificar com clareza um conjunto importante de princípios comuns, que são a base da configuração da cooperação sul-sul como um modelo alternativo à assistência tradicional do CAD. Esses princípios ajudam a definir a polarização ideológica entre a assistência do norte e a cooperação do sul (Atwood, 2012 apud Esteves e Besharati, 2015).

Segundo Esteves e Besharati (2015) a assistência dos países do norte e a cooperação dos países do sul evoluíram de forma paralela, ao longo do século XX chegando até os dias de hoje. Os autores argumentam que o legado histórico de cada um desses conceitos lhes dá uma carga ideológica que os define. A assistência está relacionada às relações coloniais e pós-coloniais e com à contraposição entre o norte desenvolvido e o sul “subdesenvolvido”. A cooperação sul-sul, em contrapartida, tem origem em iniciativas autônomas dos países do sul na busca por um sistema internacional mais justo e equilibrado. Sendo assim, a cooperação sul-sul é relacionada com políticas de solidariedade entre os Estados em desenvolvimento.

Essa diferença no legado histórico de cada modalidade ajuda a construir uma narrativa de responsabilidades diferenciadas. Aos países do norte caberia o dever moral de auxiliar no desenvolvimento dos países do sul em função do seu passado colonial, o que iria para além da ‘lógica da caridade’. Para os países do sul, a cooperação surgiu como uma demonstração de amizade e reconhecimento da necessidade de ajuda mútua entre os países do sul (Madwsley, 2012). Com base nessa narrativa, seria impossível equiparar os níveis de responsabilidade dos dois grupos de países no que tange ao dever para com o sistema internacional de desenvolvimento.

A presente pesquisa tende a concordar com a linha de raciocínio de Esteves e Besharati (2005), que argumentam que apesar da maior carga de responsabilidade dos países do norte para com os “processos globais de desenvolvimento” (Esteves e Besharati, 2015, pag 312), os países em desenvolvimento, em especial os países

emergentes, não devem ser isentos de contribuição. Esse argumento se opõe à ideia de que o modelo da assistência estaria esgotado e a cooperação sul-sul seria uma alternativa que viria substituir a assistência (Milani e Carvalho, 2013). Nessa linha, a pesquisa compartilha os argumentos de Corrêa (2010) que indicam que a cooperação sul-sul não deve ser entendida enquanto uma **alternativa**, mas sim como um **complemento** à modalidade da assistência.

8.1.1 As Políticas de Assistência e Cooperação para o Desenvolvimento Internacional em Perspectiva Comparada

É nesse sentido que se faz importante o exercício contínuo de comparação entre os dois modelos, de forma a identificar vantagens e fraquezas de cada um, de forma a contribuir para o aperfeiçoamento dos processos inerentes a cada prática. A tabela 8.1 tem o objetivo de apresentar algumas das principais características dos dois modelos. Supõe-se que uma apresentação como essa ajuda a ilustrar com mais clareza as distinções entre os dois modelos.

A primeira variável da Tabela 8.1 se refere aos principais atores envolvidos. A assistência é promovida pelos países do norte, membros do CAD da OCDE e por instituições financeiras internacionais, em especial o Banco Mundial. Durante o período da Guerra Fria a União Soviética (URSS) também promovia assistência para o desenvolvimento para os seus aliados. Ainda que a URSS não fizesse parte da OCDE e operasse de acordo com suas normativas, o modelo soviético guardava semelhanças com a lógica da assistência ocidental. Já a cooperação sul-sul é praticada pelos países do sul global, independente do seu grau de desenvolvimento. Além dos Estados em desenvolvimento, também é possível incluir nesse grupo um conjunto de instituições do sistema ONU que servem de plataforma para os debates sobre cooperação para o desenvolvimento.

A governança dos dois modelos, segunda variável da Tabela 8.1, é tema de um interessante debate. A assistência é orientada por um conjunto de normativas bem definidas pelo CAD da OCDE. Suas definições e orientações estão bem alinhadas com a maior parte das instituições internacionais de fomento ao desenvolvimento, que utilizam

as definições, indicadores e as listas de países receptores¹²⁵ como base para a concepção de suas políticas de desenvolvimento. Já no caso da cooperação sul-sul, o seu sistema de governança é altamente descentralizado. Fundamentalmente, ele está apoiado na prática da política externa dos países individualmente. Muitas dessas práticas se apoiam em diversos documentos e relatórios de conferências da ONU e de instituições como o High Level Committee on South South Cooperation (Vazquez, 2014). Talvez o caso da cooperação técnica seja o melhor exemplo de definições normativas com consenso internacional, no âmbito da cooperação sul-sul. Sua origem está no Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) de 1978 (Milani e Carvalho, 2013).

O mesmo se dá em relação ao *accountability* das políticas de promoção ao desenvolvimento. A assistência possui um sistema compartilhado mais sofisticado de *accountability*, que vem sendo discutido em várias conferências¹²⁶ através da agenda da eficiência da assistência (*Aid Effectiveness Agenda*). No caso da cooperação, mais uma vez, todo o tipo de *accountability* está vinculado com as práticas dos países envolvidos nas atividades em questão.

No que tange aos processos pelos quais os dois modelos operam, podemos observar que no caso da assistência há uma abordagem ‘*top-down*’, que apresenta condicionalidades para a iniciativa. A cooperação sul-sul, em contrapartida, é orientada por um princípio de parceria e de benefícios mútuos. Esse princípio privilegia a orientação por demanda dos projetos e pressupõe a horizontalidade da cooperação, sugerindo que não há uma estrutura hierárquica no processo.

A assistência tem um conjunto específico de ferramentas para promover o desenvolvimento e entre elas podemos elencar: *grants*, empréstimos concessionais; e *budget support*¹²⁷ especialmente para setores sociais. A cooperação sul-sul é consideravelmente mais flexível, não contendo grandes restrições a tipo de ferramentas de promoção desenvolvimento. De todo modo, é possível identificar um uso mais frequente de ferramentas como: Cooperação técnica e econômica; intercâmbio de conhecimento e de experiências (especialmente em políticas públicas); apoio ao setor

¹²⁵ A OCDE possui listas de países que são “elegíveis” para receber assistência, baseada no nível de desenvolvimento desses países. Lista disponível em: <http://www.oecd.org/dac/stats/daclist.htm>

¹²⁶ Esse debate tem lugar nas Conferências de Alto Nível de Roma, Paris, Accra e Busan, descritas no capítulo dois.

¹²⁷ *Budget Support* é uma modalidade de assistência na qual o país ou a instituição doadora transfere recursos para o país receptor para financiar alguma atividade ou política pública ou para equilibrar a sua balança de pagamentos.

produtivo, para serviços públicos, para iniciativas de erradicação da pobreza e de empoderamento social.

Por fim, compara-se a *rationale* das modalidades. Supõe-se que a assistência é governada por interesses na manutenção do *status quo* internacional, garantia de influência político-econômica dos países do norte e, em alguns casos, em um imperativo moral. A cooperação sul-sul, por sua vez, parte da crítica à ordem internacional e aos sistema econômico global, objetiva a redução da dependência dos países do norte e busca alternativas para o desenvolvimento e empoderamento dos países do sul global.

Tabela 8.1 Assistência e Cooperação em Perspectiva Comparada

	Assistência Norte-Sul	Cooperação Sul-Sul
Principais atores envolvidos	Países do ocidente/norte; países do bloco soviético (1950-1990); CAD/OCDE; Instituições Financeiras Internacionais (Banco Mundial).	Países do “terceiro mundo”/sul global; agências e programas da ONU (elas ofereceram uma plataforma para dar voz a concepções alternativas de desenvolvimento vindas do sul).
Governança	Orientada pelo OCDE/CAD; alinhamento com instituições de Bretton Woods; envolve estruturas burocráticas mais bem estabelecidas.	Altamente descentralizado entre os países que a praticam; se apoia em referências de agências, programas e Conferências da ONU, em especial o Development Cooperation Forum e o High Level Committee on South-South Cooperation; instituições nacionais operam iniciativas.
<i>Accountability</i>	Orientado por <i>guidelines</i> do OCDE/CAD e pela Paris Declaration on Aid Effectiveness; Banco Mundial e FMI contam com seus próprios processos.	Iniciativas são verificadas apenas pelas partes envolvidas – instituições nacionais.
Processos	Abordagem Top-Down com presença de condicionalidades; <i>guidelines</i> mais rígidos orientados pelo CAD.	Geralmente orientado por demanda e sem condicionalidades; formas alternativas de contrapartidas; pressupõe horizontalidade e parceria na construção dos programas; benefícios mútuos.
Principais ferramentas	<i>Grants</i> , Empréstimos concessionais; <i>budget support</i> .	Cooperação técnica e econômica, intercâmbio de conhecimento e experiências, especialmente em políticas públicas; apoio ao setor produtivo, serviços públicos e iniciativas de erradicação da pobreza e de empoderamento social.
<i>Rationale</i> das motivações	Manutenção do <i>status quo</i> internacional; garantia de influência político-econômica; imperativo moral.	Crítica à ordem internacional e o sistema econômico global; redução da dependência dos países do norte; busca por alternativas para o desenvolvimento; empoderamento dos países do sul global; solidariedade.
Estimativas de volume de recursos ¹²⁸	148.7 bilhões de dólares	16.8 bilhões de dólares

Dados organizados pelo autor a partir das informações de Di Ciommo, 2014; Vazquez, 2014; Ahamad, 2013.

¹²⁸ Valos retirados de Di Ciommo, 2014.

Apesar de esforços em comparar a assistência e a cooperação sul-sul (Di Ciommo, 2014; Vazquez, 2014; Ahamad, 2013; Mawdsley, 2012), as comparações relacionadas à mensuração das duas modalidades segue sendo bastante controversa. Do ponto de vista da assistência, a mensuração é mais clara, pois os países membros do CAD (além de alguns países não membros como a Arábia Saudita) disponibilizam os dados referentes às suas políticas de assistência e cooperação no sistema Query Wizard for International Development Statistics¹²⁹ (QWIDS) da OCDE. O QWIDS apenas contempla os dados referentes às atividades consideradas assistência pelas definições do CAD.

A mensuração da cooperação sul-sul é razoavelmente mais desafiadora. Além de não haver um sistema análogo ao QWIDS para a cooperação sul-sul, muitos dos países em desenvolvimento (inclusive Brasil e China) não compartilham seus dados com a OCDE, por julgarem que sua definição restritiva não consegue capturar a abrangência dos seus programas de cooperação. Dessa forma, caberia próprios aos países em desenvolvimento a tarefa mensurar e tornar disponível as informações relevantes das suas políticas de cooperação. Todavia, essa situação apresenta um desafio para estudos em perspectiva comparada dos programas de cooperação sul-sul.

Um primeiro desafio é relacionado à forma pela qual cada país do sul registra as suas atividades, sobretudo no que tange aos tipos de atividades que são consideradas. Esse ponto é particularmente interessante, pois ele está relacionado à contribuição da ABC nos grupos da CEPAL e do Core Group of Southern Partners, mencionados acima. A ABC está conduzindo estudos que tentam identificar possíveis critérios quantitativos (financeiros e não financeiros) e qualitativos para quantificar e avaliar a cooperação Sul-Sul (Entrevista com Márcio Corrêa da ABC). A inclusão de critérios não financeiros na mensuração das políticas de cooperação é um tema particularmente caro para o governo brasileiro, pois algumas de suas atividades incluem compartilhamento de políticas públicas, implementadas por funcionários públicos brasileiros. Essa prática não apenas exige menor quantidade de recursos (por não precisar contratar consultores internacionais) como ainda tem um impacto intangível importante nas políticas públicas e na sociedade dos países receptores (Entrevista com Marco Farani da ABC).

Outro ponto de tensão entre as abordagens da assistência e da cooperação é relacionado ao papel do Estado no desenvolvimento. Conforme visto no capítulo dois, o

¹²⁹ <https://stats.oecd.org/qwids/>

papel do Estado no desenvolvimento de um dado país é um dos pontos centrais da teoria e das concepções de desenvolvimento. Considerado um protagonista, entre as décadas de 1950-70, período no qual a *rationale* keynesiana tinha grande influência, o Estado perde sua força no fim da década de 1970 e na década de 1980. Nesse momento, as ideias keynesianas dão lugar à teoria neoliberal e que influenciou a ideia de desenvolvimento que tinha como premissa central a redução do papel do Estado, especialmente na economia.

O período neoliberal se notabilizou pelas políticas do Consenso de Washington que orientaram a implementação da agenda do ajuste estrutural nos países em desenvolvimento. A agenda do ajuste buscou liberalizar o mercado, reduzir o papel do Estado e, por consequência, tornar a economia mais flexível e eficiente. Entretanto, já em meados da década de 1990, era amplamente aceito que a agenda neoliberal não havia obtido sucesso em promover desenvolvimento nos países em desenvolvimento. Ao contrário, estima-se que os duros ajustes acabaram por impactar nos avanços realizados nas décadas anteriores em termos de desenvolvimento social (Chang, 2003a).

Dessa forma, desde meados da década de 1990 e, sobretudo, nos anos 2000, houve certo consenso nas principais concepções sobre o desenvolvimento da necessidade de uma nova relação entre o Estado e o mercado. A nova agenda da governança adaptada ao contexto da Globalização pregava um Estado ‘do tamanho certo’ e com eficientes instituições caracterizadas como *market-friendly* (Yusuf, 2009).

Para o sistema internacional da assistência para o desenvolvimento a aceitação da importância do papel do Estado trouxe o foco para as instituições. Estas últimas, passam a ser consideradas a mola mestra das políticas de promoção e de absorção da assistência. O reconhecimento, por parte dos membros do CAD, da importância das instituições para o desenvolvimento pode ser verificado na Declaração de Paris¹³⁰ (2005) e nos conceitos por ela apresentados. Os princípios de Pertencimento (*Ownership*), por parte do receptor e de Alinhamento (*Alignment*), são fundamentais para entender essa nova lógica. O princípio de Pertencimento (*Ownership*) supõe que os países receptores devem fazer parte de todo o processo da política de assistência desenhada para si, desde o momento da sua concepção. A política de assistência deve ter em conta as prioridades determinadas pelos próprios receptores. O Alinhamento (*Alignment*) determina que os países doadores devam se adequar aos objetivos dos

¹³⁰Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

países receptores alinhando seus projetos com as políticas públicas implementadas pelas instituições públicas nos países receptores.

Na *rationale* da cooperação sul-sul, o Estado sempre teve um papel central na promoção do desenvolvimento. O Brasil, desde 1964, no âmbito do G77, defende internacionalmente a importância de um Estado Desenvolvimentista. Esse ponto é levantado por Abdenur (2014) para exemplificar um histórico brasileiro de não conformidade com regras pré-estabelecidas e busca por soluções normativas no âmbito do sistema internacional para o desenvolvimento. Os países aqui estudados e comparados – Brasil e China – apoiam essa *rationale* do papel central do Estado no desenvolvimento.

A percepção de que a ordem global, em especial o sistema econômico internacional, é um ambiente injusto e que privilegia um conjunto específico de países, sempre colocou os países em desenvolvimento em posição de reserva em relação às propostas colocadas pelas concepções de desenvolvimento promovidas pelos países do norte. Essa posição de desconfiança ganha maior proporção depois da década de 1990, com o insucesso das políticas do ajuste estrutural. A ideia dos países em desenvolvimento de que o Estado é essencial para a promoção do crescimento e do desenvolvimento ganhou apoio na literatura recente de cientistas políticos e economistas (Chang, 2008; Evans, 2008; Reinert, 2007; Rodrik, 2006) que identificam o modelo neoliberal de redução do papel do Estado na economia e no desenvolvimento como uma estratégia equivocada.

Chang (2008), por exemplo, argumenta que excluir o Estado da equação e defender o livre comércio não é apenas um equívoco, mas equivale a ‘chutar a escada’, pois seus defensores estariam impedindo os países em desenvolvimento de utilizarem práticas adotadas pelos países do norte no momento do seu próprio desenvolvimento. (Chang, 2008)

O Estado desenvolvimentista deveria determinar um objetivo para o país, traçar uma estratégia e criar condições (muitas vezes através de intervenção direta na economia) para atingi-la. Esse modelo de Estado seria particularmente importante para o contexto dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, a ideia é de que o Estado se posicione, incluindo suas instituições dentro da matriz do desenvolvimento (Evans 2008).

Essa pesquisa trabalhou com o pressuposto de que as capacidades estatais são fundamentais para maior eficácia e eficiência da promoção da assistência ou da cooperação para o desenvolvimento. Países de renda média, com maior maturidade institucional, tendem a conseguir negociar melhores termos com os países ou instituições doadoras (Esteves e Basharati, 2015). Esse é o caso de Brasil e China. No caso brasileiro, a presença de instituições como a Subin e mais tarde, a ABC, foi fundamental para ‘*unpack*’ os pacotes de assistência oferecidos pelos doadores tradicionais, melhorando a qualidade da assistência recebida (Entrevista com Márcio Corrêa da ABC). No caso da China, a presença do National Development and Reform Commission foi fundamental para a inserção eficiente da assistência recebida no ‘*Five-Year Development Plan*’ do governo chinês, e dos governos provinciais (Entrevista com Mao Xiaojing).

A constatação da importância das instituições (entendidas enquanto capacidades estatais) na promoção do desenvolvimento abre caminho para uma segunda importante conclusão desta pesquisa. Milani e Carvalho (2013) argumentam que, além da dimensão externa das políticas de cooperação sul-sul, há também uma dimensão doméstica. Essa dimensão está ligada à ideia de que a política externa de um dado país é originada a partir da barganha política entre atores públicos e privados no plano doméstico. Dessa forma, “a legitimação das agendas e atores da cooperação sul-sul são modelos analíticos que permitem entender, no plano doméstico, como e porque são tomadas decisões sobre cooperação sul-sul” (Pinheiro; Milani, 2012 apud Milani e Carvalho 2013, pag 20).

Ao indicar a importância da dimensão doméstica das políticas de cooperação sul-sul, Milani e Carvalho (2013) se referiam às políticas concebidas e implementadas pelos provedores de cooperação. No entanto, esse ponto parece adequado também para os países receptores. A barganha política no plano doméstico dos países receptores irá permitir, ou não, que as instituições do governo possam absorver de forma eficiente a assistência ou cooperação recebida, de forma a fomentar o seu desenvolvimento.

Dessa forma, esta pesquisa identifica a importância central do papel da política no plano doméstico para desenvolvimento dos países. Leftwich (2008) argumenta que diversos erros têm sido cometidos no campo do pensamento sobre o desenvolvimento. Boa parte desses erros deriva da tentativa de encontrar um mapa ou um esquema que explique a caminho ‘correto’ para o desenvolvimento. Para o autor, essa tendência se dá

pela pouca atenção que os formuladores das políticas de assistência têm dado à dimensão da política e ao processo político, tanto doméstico quanto externo.

Leftwich (2008) vai além argumentando inclusive que “a redução da pobreza é uma questão de política”¹³¹. Nesse sentido, apenas o processo político irá permitir a criação de um Estado desenvolvimentista eficiente que consiga criar e manter instituições capazes de reduzir a pobreza e gerar desenvolvimento. Essa tarefa não se dá sem desafio. Para Stiglitz (2003, apud Leftwich 2008) o desenvolvimento é um processo transformador, o que quer dizer que a política desenvolvimentista trata do rearranjo dos recursos nacionais, como ele são produzidos, distribuídos e utilizados. Dessa forma, políticas desenvolvimentistas tendem a encontrar forte resistência dos setores estabelecidos que veem a nova política como uma ameaça aos seus interesses.

Apenas a partir da política é que se poderá criar um novo ambiente e novas coalizões que legitimem a opção por um Estado desenvolvimentista com instituições eficazes e eficientes. Entender a importância do contexto e processo político de cada país é a chave para compreender o funcionamento e a arquitetura institucional do Estado receptor e, por consequência, absorver com mais qualidade os benefícios das políticas de assistência e cooperação. A lógica do papel da política do desenvolvimento, fica mais clara das palavras de Leftwich: “... *poverty reduction is ultimately a function of state formation and state capacity; state formation and capacity is essentially an institutional matter; and the design and maintenance of such institutions is essentially a political matter*” (Leftwich, 2008, pag 17).

8.2 Políticas de Cooperação Sul-Sul do Brasil e da China em Perspectiva Comparada

Os programas de cooperação sul-sul de Brasil e China têm, nos últimos anos, chamado a atenção no sistema internacional para o desenvolvimento. A política de cooperação desses países deve ser entendida dentro da trajetória dos dois países no âmbito de suas políticas externas. Brasil e China ocupavam diferentes posições no tabuleiro do sistema internacional durante a maior parte da Guerra Fria. A distância entre os dois, no entanto, diminuiu consideravelmente desde então, não apenas em nível

¹³¹ Tradução própria (Leftwich, 2008, pag 3).

bilateral, mas também no que tange ao posicionamento e aos objetivos no sistema internacional (Abdenur, 2014).

O relacionamento entre os dois países, tanto o político quanto o econômico, é um fenômeno razoavelmente inesperado, se olhado a partir da perspectiva da Guerra Fria (Jaguaribe, 2011). Os mais céticos ainda questionam a profundidade desse relacionamento e são descrentes dos resultados palpáveis dessa relação. No entanto, o anúncio da Parceria Estratégica entre os dois países em 2003 e da Parceria Estratégica Abrangente em 2012 parecem apontar para outra direção – de fato, o Brasil é o primeiro país a realizar uma parceria neste nível com a China (Shixue, 2014).

Apesar da relação entre os dois países datar do século XIX, apenas em 1974 Brasil e China estabeleceram relações diplomáticas. Essa aproximação está no contexto da aproximação da China com os EUA, depois da visita do Presidente Nixon à China em 1971 e da entrada da República Popular da China na ONU. Neste momento, o Brasil reconheceu a política chinesa de *'One China'*. Já na década de 1980 houve as duas primeiras visitas presidenciais nos dois países, quando o Presidente Figueiredo (1979-1985) visitou a China e mais tarde o premier Deng Xiaoping (1982-1987) visitou o Brasil. A visita de Xiaoping, ficou marcada pela sua fala, que ficou conhecida com a teoria da dicotomia do sistema internacional entre norte-sul e leste-oeste. De acordo com o premier chinês *"to maintain Peace by reducing East-West confrontation, and promote international development so that it narrows the gap between the developed world (North) and the developing world (South)"* (Shixue, 2014).

A relação econômica entre os dois países viveu um momento de expansão impressionante nas últimas décadas. O comércio bilateral saiu de um bilhão de dólares em 1993 para quase 90 bilhões¹³² de dólares em 2013, tendo o Brasil tido superávit na maior parte do tempo. Além da relação comercial, ambos os países têm promovido importantes investimentos entre si. Já a relação política entre os dois países tem colocado ambos em posição comum em diversos temas da governança global. O tema do desenvolvimento internacional e da cooperação sul-sul é um desses campos, no qual Brasil e China têm se posicionado de forma semelhante.

A aproximação política e econômica dos dois países ocorre em um contexto de forte crescimento econômico e de maior inserção internacional de ambos os países. A

¹³² Dados retirados de Shixue, 2014.

grande expansão dos programas de cooperação do Brasil e da China também está ligada à assertividade das políticas externas desses países. A escala dos seus programas de cooperação assumiu, recentemente, proporções equivalentes aos programas dos próprios países desenvolvidos e membros do CAD da OCDE. No ano de 2011, a China havia desembolsado cerca de US\$ 5.518 milhões para seu programa de cooperação, montante semelhante ao do Canadá. O Brasil por sua vez, em 2010, despendeu cerca de US\$ 1.026 milhões, valor equivalente ao programa da Áustria¹³³.

O novo perfil da cooperação dos países emergentes, entre eles Brasil e China, atraiu a atenção dos países doadores tradicionais, que rapidamente se engajaram em um movimento e reconhecimento e relacionamento com esses novos atores do desenvolvimento. Do ponto de vista do reconhecimento, é possível notar iniciativas de categorização dos países emergentes como novos ‘parceiros do desenvolvimento global’¹³⁴, termo adotado pela Alemanha, ou de ‘Parceiros-Chave’¹³⁵ ou K5 adotado pela OCDE (Esteves e Besharati, 2015).

Esse reconhecimento vem acompanhado de novas conceituações, também elaboradas pelos países desenvolvidos, como a de “países emergentes” que tem servido para distinguir os países do sul, entre aqueles que possuem maior crescimento econômico e os que possuem menor desenvolvimento. Essa categorização tem sido relevante, pois ela não apenas ‘gradua’ economicamente os países de renda média, de forma torná-los não elegíveis a grande parte dos programas de assistência dos países do CAD e das instituições financeira internacionais, mas também lhes atribui maior responsabilidade no esforço para o desenvolvimento internacional.

Esse reconhecimento também pode ser atestado a partir da influência que os países emergentes começam a ter no âmbito das negociações multilaterais. A China em especial tem mostrado possuir grande influência nas discussões internacionais sobre o desenvolvimento, agindo como um ‘*norm blocker*’ de algumas iniciativas da OCDE. Durante a Conferência de Busan em 2011, foram necessárias diversas negociações para refinar a linguagem do documento final da Conferência, devido a insistência da delegação chinesa, sobretudo no que tratava de compromissos dos países em desenvolvimento (Abdenur, 2014).

¹³³ Valores retirados de Di Ciommo, 2014.

¹³⁴ Brasil, Índia, Indonésia, México, e África do Sul.

¹³⁵ China, Brasil, Indonésia, África do Sul e Índia.

O reconhecimento em relação à presença dos países emergentes, no entanto, não se dá de forma igual. As reações dos países membros do CAD com relação aos programas de cooperação de Brasil e China são bem diferentes. O perfil do programa de cooperação do Brasil tem causado menos preocupações aos países do norte. Considerado uma democracia estável e possuidor de boas relações com seu entorno geográfico, o Brasil possui uma política de cooperação que se aproxima do modelo promovido pelos países do CAD, inclusive pelo seu foco em políticas sociais, agricultura e saúde. Essa boa relação entre o Brasil e os países desenvolvidos pode ser verificada ainda através do aumento das iniciativas de cooperação trilateral (Muggah e Hamann, 2011).

Por outro lado, a relação com a China é consideravelmente mais tensa. Existe uma preocupação latente dos países membros do CAD com o programa de cooperação chinês. Há uma percepção da China enquanto uma potência rival, que promove um desenvolvimento predatório, ao apoiar governos corruptos e se aproveitar da legislação flexível dos países menos desenvolvidos para engajar em práticas questionáveis. A política de cooperação chinesa segundo as lideranças ocidentais possui os seguintes problemas: mistura projetos de cooperação para o desenvolvimento com seus interesses comerciais; violação de normas trabalhistas e ambientais; contribui para o endividamento ‘irresponsável’ dos países menos desenvolvidos, entre outras críticas. (Milani e Carvalho, 2013; Brautigam 2013; Ayanen 2014).

A ação da China, porém é interpretada através de outras perspectivas mais positivas (Milani e Carvalho, 2013). A China tem se mostrado um competidor formidável no plano internacional, não deixando de atuar nem mesmo em mercados como o de países alvo de sanções dos países ocidentais. Sua política de cooperação tem abertos canais comerciais importantes, deslocando parceiros comerciais tradicionais como os europeus, o que tem impactado no desempenho comercial desses países da Europa (Poncet, 2011 apud Milani e Carvalho, 2013).

O reconhecimento dos países emergentes pelo sistema de desenvolvimento internacional tem aberto o caminho para novas dimensões de relacionamento. Conforme visto no capítulo três, é possível notar maior presença dos países em desenvolvimento nos Fóruns de Alto Nível promovidos pela OCDE¹³⁶. Entretanto, as iniciativas do CAD em avançar na agenda da cooperação sul-sul têm encontrado obstáculos pela ausência

¹³⁶ Roma 2003, Paris 2005, Accra 2009 e Busan 2011.

de seus principais atores, como Brasil, China e Índia. Essa ausência decorre da recusa desses países em participar de debates dominados pelas visões e padrões definidos pelos países do norte (Muggah e Hamann, 2011). Nesse sentido Brasil e China têm mantido distância de iniciativas como a ‘*Aid Effectiveness Agenda*’ e da busca por harmonização das normas internacionais de desenvolvimento a partir dos princípios praticados pelo CAD (Abdenur, 2015 e 2014).

A resistência de Brasil e China em relação às iniciativas lideradas pelos países doadores tradicionais tem raiz na divergência conceitual entre assistência e cooperação e na diferença entre os valores e princípios das duas modalidades. Brasil e China rejeitam a definição de assistência para o desenvolvimento do CAD e a sua terminologia de países doadores *vis-à-vis* países receptores. Para esses dois países, a definição da UNCTAD de cooperação sul-sul consegue capturar melhor a essência das suas políticas de cooperação. Segundo a UNCTAD, fazem parte da cooperação sul-sul “o processo, as instituições e os arranjos concebidos com vistas a promover cooperação política, econômica e técnica entre países em desenvolvimento na busca de objetivos comuns de desenvolvimento” (UNCTAD, 2010, pag. 7).

No que tange aos princípios e valores da cooperação sul-sul, a sua diferença em relação à assistência é ainda maior. Brasil e China argumentam que suas políticas de cooperação têm um caráter horizontal, respeitam a soberania dos seus parceiros, não exigem condicionalidade e são orientadas pelas demandas dos países menos desenvolvidos, características não encontradas na assistência dos países do norte.

Apesar das críticas dos países emergentes à política de assistência dos países desenvolvidos, no que tange seus princípios, é possível notar um esforço normativo do CAD em diminuir a distância entre os valores do norte e do sul. Esse esforço pode ser encontrado na Declaração de Paris (2005) e na Agenda de Ação de Accra (2008), nas quais o CAD defende um conjunto de novas medidas para aumentar a eficiência das políticas de assistência para o desenvolvimento. Parte dessas medidas é relacionada à adoção de um conjunto de conceitos caros aos países do sul, como a ideia de pertencimento (*ownership*) e não condicionalidade (*non-conditionality*).

Tais diferenças colocam a cooperação sul-sul como uma opção à assistência tradicional promovida pelos países desenvolvidos. O aumento da participação dos países emergentes no sistema internacional de desenvolvimento, tanto do ponto de vista qualitativo quanto quantitativo, tem criado uma alternativa para os países menos

desenvolvidos para lidar com seus desafios de desenvolvimento. Dessa forma, “*The Age of Choice*” é entendida como um momento no qual são criadas novas possibilidades para os países menos desenvolvidos, e que permite que eles possam negociar melhores termos para financiar o seu desenvolvimento (Abdenur, 2015). Nesse sentido os países emergentes julgam que a ideia de cooperação sul-sul é uma opção mais adequada à realidade dos países do sul, pois ela tem uma perspectiva mais abrangente, que inclui elementos, como o comércio e investimento, que são demandados pelos países que buscam ajuda externa (Esteves e Besahrati, 2015).

A China, em particular, tem se destacado enquanto um modelo alternativo de desenvolvimento. Não apenas pelas suas práticas de cooperação internacional, mas pela sua própria trajetória de desenvolvimento. O sucesso do seu modelo de desenvolvimento contrasta com o modelo defendido pelos países desenvolvidos, pois ele desmistifica algumas premissas do modelo ocidental (Jaguaribe, 2011). Dessa forma, como afirma Jaguaribe “O mundo do ‘*catching-up*’ deixa de ser a referência fundamental e dá lugar a escolhas e opções de trajetórias industriais e percursos tecnológicos com diferentes consequências para o emprego e o crescimento econômico” (Jaguaribe, 2012, pag. 46).

Para Brasil e China, seus programas de cooperação não são apenas alternativas à assistência dos países do norte; eles são alternativas mais vantajosas e adequadas. Partindo do ponto de vista dos princípios, a narrativa¹³⁷ em torno das políticas de cooperação de Brasil e China ressaltam o seu caráter de solidariedade¹³⁸ e amizade, na cooperação, em relação aos países parceiros (receptores). O princípio da horizontalidade também tem um forte apelo, por se distanciar de categorias hierárquicas no relacionamento entre os países envolvidos no processo.

De um ponto de vista mais pragmático, o fato de serem países em desenvolvimento os coloca em melhor posição para entender os desafios vividos pelos países menos desenvolvidos, uma vez que ambos enfrentaram questões semelhantes em sua história. Esse ponto é fundamental para compreender uma das características marcantes da cooperação sul-sul, em especial no caso brasileiro. A ideia de que os

¹³⁷ Essa narrativa pode ser encontrada nos documentos oficiais relacionados à sua cooperação para o desenvolvimento. No caso do Brasil o Cobradi 2005-2009 e o Cobradi 2012. Para a China o White Paper on Chinese Foreign Aid de 2011 e 2014.

¹³⁸ Para ver mais sobre a questão do caráter solidário das políticas de cooperação sul-sul de Brasil e China ver Milani e Carvalho (2013).

países emergentes viveram (ou ainda vivem) desafios semelhantes permite que eles promovam iniciativas baseadas na própria experiência doméstica. O Brasil tem sido um notório polo de compartilhamento de políticas públicas, com relativo sucesso (Abdenur, 2015).

O Brasil apresenta uma vantagem, na política de cooperação sul-sul, que seria na dimensão cultural. O compartilhamento da língua portuguesa com os países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a relação histórica com eles, através da descendência africana de grande parcela da sociedade brasileira. Para além da questão da língua, o Brasil tem conseguido aumentar a exposição dos africanos à cultura brasileira, através de algumas marcas industriais fortes como Havaianas e Boticário e através de telenovelas brasileiras, que são veiculadas em alguns países da África (Abdenur, 2015).

Brasil e China têm um significativo histórico de participação internacional, do ponto de vista normativo das iniciativas de cooperação promovidas pelo sul. Contudo, sua influência no *mainstream* da teoria do desenvolvimento e nas agendas da política de assistência dos países desenvolvidos e das instituições financeiras internacionais foi historicamente limitado. Mesmo no âmbito das agências e programas das Nações Unidas, que tradicionalmente foram uma das principais plataformas de debates sobre o desenvolvimento internacional, e onde os países do sul tinham mais voz, o alcance das propostas de Brasil e China tem sido restrito.

A influência dos dois países começa a crescer no século XXI, dentro de um contexto no qual ambos experimentam um acelerado crescimento econômico e expandem consideravelmente seus programas bilaterais de cooperação. Ao se tornarem alternativas à assistência promovida pelos países desenvolvidos, Brasil e China passam a ter mais espaço no sistema internacional de desenvolvimento. No entanto, Brasil e China tem se mostrado relutantes em participar em determinados diálogos no âmbito da ONU, por considerar que essas atividades estão sendo dominadas pela agenda da assistência dos países do norte, em especial a *'Aid Effectiveness Agenda'* (Abdenur, 2014).

O ceticismo do Brasil e da China em relação às arenas multilaterais de debate sobre o desenvolvimento tem impelido os dois países a buscarem alternativas para dar forma à sua agenda reformista da ordem econômica global. A principal alternativa tem

sido a formação de coalizões com outros países emergentes como o BRICS¹³⁹, BASIC¹⁴⁰, IBAS¹⁴¹, etc. Essa tendência que ficou conhecida com “Geometria Variável” explica a formação de coalizões distintas para fins específicos em debates da agenda da governança global. A participação de Brasil e China nessas coalizões tem aumentado o poder de barganha desses países nos fóruns multilaterais.

Apesar da política externa do Brasil e da China terem dado grande importância para sua participação nestas coalizões (Milani e Carvalho, 2013), a efetividade dessas iniciativas tem sido questionada. Uma crítica comum está ligada à dificuldade dos países envolvidos em encontrar uma narrativa comum, sobretudo no que tange à agenda do desenvolvimento o que enfraqueceria sua posição (Esteves e Besaharti, 2015).

No entanto, algumas dessas iniciativas começam a dar alguns frutos. O grupo dos BRICS tem destaque nesse cenário. Ao questionar a arquitetura institucional do desenvolvimento internacional e a assimetria da participação entre os países do norte e do sul, os BRICS transformaram um debate da agenda do desenvolvimento em uma demanda revisionista da agenda política internacional (Jaguaribe, 2011). A falta de sucesso em avançar na revisão de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial instou os BRICS a desenvolverem instituições próprias como o Novo Banco de Desenvolvimento BRICS e o Fundo BRICS. Outras iniciativas promovidas por países em desenvolvimento (sejam elas minilaterais ou mais abrangentes) chamam a atenção ao se posicionarem como alternativas à assistência provida pela tradicional arquitetura institucional do desenvolvimento internacional. Entre essas iniciativas vale destacar o Fundo IBAS¹⁴² e o novo Banco de Investimento em Infraestrutura da Ásia.

A Relação Estratégica entre Brasil e China e a parceria dentro desse contexto de ‘geometria variável’ é eventualmente desafiada por críticas que indicam que antes de ser uma parceira, a China é antes de tudo um competidor do Brasil. Shisue (2014) argumenta que existe um conjunto de ‘mitos’ que dão suporte a essa tese da competição entre Brasil e China. Os supostos ‘mitos’ seriam: I. Que existe uma tensão crescente entre Brasil e China e que essa tensão não tem sido levada em conta; II. Os interesses da China no Brasil se restringem a compras de *commodities* e de que a China não tem

¹³⁹ Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

¹⁴⁰ Brasil, África do Sul, Índia e China.

¹⁴¹ Índia, Brasil, África do Sul.

¹⁴² Fundo que tem como prioridade programas de cooperação sul-sul que combatam a fome extrema.

intenções de investir no Brasil; III. A forte demanda chinesa pelas *commodities* brasileiras criou um ambiente propício para que o Brasil fique preso na armadilha do “*resource curse*”; IV. Que a moeda chinesa tem um valor artificialmente baixo, o que torna a China mais competitiva que o Brasil no mercado internacional; V. As manufaturas brasileiras não conseguem competir com os produtos chineses, nem no exterior nem no mercado brasileiro, o que tem provocado um processo de desindustrialização no país; VI. Que o mercado chinês não é aberto ao Brasil; VII. Que a China não dá apoio à demanda brasileira de integrar o Conselho de Segurança das Nações Unidas na qualidade de membro permanente; e VIII. Que Brasil e China têm disputado o mercado africano, tanto do ponto de vista comercial, quando no campo da cooperação sul-sul.

É possível identificar a presença chinesa na África como um obstáculo à consolidação da política de cooperação sul-sul do Brasil na África. Apesar da competição ser mais evidente nas esferas comercial e de investimentos, no campo da cooperação sul-sul Brasil e China têm disputado os mesmos espaços. Do ponto de vista comercial, ambos os países competem no setor de manufaturados e semimanufaturados. A escala e os preços mais baixos dos produtos chineses têm gradualmente deslocado os exportadores brasileiros. No setor de investimentos, as construtoras brasileiras também têm enfrentado grande concorrência das grandes empresas chinesas nos editais de licitação de obras em países africanos. Uma vantagem das empresas chinesas em relação às brasileiras não tem sido apenas seus ‘bolsos mais fundos’ mas também a maior flexibilidade dos bancos de fomento chineses, como o Exim Bank e o Chinese Development Bank, que oferecem um arranjo maior de ferramentas financeiras do que o BNDES (Abdenur, 2015).

No campo da cooperação sul-sul também é possível identificar uma crescente presença chinesa nos setores em que o Brasil tem maior presença, como agricultura, saúde e políticas sociais. A China, que tradicionalmente dedicou maior atenção à infraestrutura e ao setor produtivo, vem expandindo suas políticas de cooperação para outros setores, como esses explorados pela política brasileira. O mesmo se dá em relação aos países lusófonos na África. Tradicionalmente principal foco da cooperação brasileira, os países lusófonos também têm sido cortejados pelos chineses. Mesmo fazendo parte do Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC), esses países ainda foram beneficiados pelo lançamento, em 2003, de uma plataforma específica para eles,

o Macau Forum for Economic and Commercial Cooperation China-Lusophone Countries.

Nesse sentido é importante reconhecer os desafios postos pela presença chinesa não apenas na cooperação sul-sul na África, mas no comércio internacional. Entretanto, é igualmente importante ter clareza que a China não é o único ator que oferece desafios e cria obstáculos à consolidação da presença brasileira na África, seja no campo da cooperação sul-sul ou na esfera comercial. A China é de fato um ator formidável, mas além dela há outros países emergentes, como a Índia, que também têm expandido sua presença comercial e sua política cooperação. Também deve ser levada em conta a presença dos doadores tradicionais, que ainda representam a maior fatia dos fluxos comerciais e de assistência para o desenvolvimento na África.

Essa constatação é relevante para a construção das percepções sobre a China na perspectiva do Brasil. Melhor dizendo, os desafios postos pela presença chinesa no campo da cooperação e na esfera comercial, não devem ser determinantes para categorizar a China enquanto um rival. Essa perspectiva pode ser limitadora e impedir oportunidades de parceria entre os dois países em situações onde haja ponto de convergência, como por exemplo, na agenda normativa do sistema internacional de desenvolvimento. Para Abdenur (2014) uma oportunidade de cooperação entre os dois países para influenciar na construção de normas internacionais para o desenvolvimento, poderia se dar no âmbito da Agenda Pós-2015 do Desenvolvimento Sustentável.

Como foi visto nos capítulos anteriores, na análise da política de cooperação sul-sul de ambos os países, é possível identificar algumas questões em que Brasil e China convergem ou têm interesses comuns. Brasil e China, por exemplo, acreditam que o Estado tem um papel importante a desempenhar na promoção do desenvolvimento socioeconômico: essa crença posiciona esses países entre os críticos da agenda dos países do norte que privilegiam o papel do mercado sobre o Estado (Abdenur, 2015; 2014).

Destacar diferenças e buscar similaridades entre as políticas de cooperação para o desenvolvimento de Brasil e China pode ajudar na identificação de caminhos e oportunidades para maior cooperação entre os dois países, seja ela bilateral, ou através de coalizões específicas ou até mesmo dentro do próprio sistema ONU. Nesse sentido, a tabela 8.2 tenta por em perspectiva comparada os programas de cooperação de ambos os países.

8.2.1 Análise dos Programas de Cooperação Sul-Sul do Brasil e da China

Partindo da arquitetura institucional para a cooperação, podemos desde o início identificar uma grande diferença entre Brasil e China. Enquanto, a cooperação brasileira vê no Ministério de Relações Exteriores a sua referência, o centro estratégico da cooperação chinesa se encontra no Ministry of Commerce. Neste ponto pode ser marcada uma importante distinção na maneira com que cada país organiza suas capacidades institucionais para operar seus programas de cooperação. No caso do Brasil, o Ministério de Relações Exteriores, através da ABC, é de fato um referencial para a cooperação sul-sul no Brasil, mas apenas no que tange à cooperação técnica. E mesmo assim a ABC não consegue centralizar toda a cooperação técnica brasileira, que é praticada por um grande número de instituições privadas. A estrutura institucional brasileira para a cooperação é descentralizada e fragmentada, pois as diferentes modalidades de cooperação promovidas pelo governo brasileiro estão distribuídas por diferentes instituições, como: Ministério da Defesa (operações de paz), Ministério da Educação (programas de bolsas e intercâmbio), Ministério da Saúde, Ministério da Agricultura, etc.

Os programas de cooperação da China estão centralizados sob a coordenação do Ministry of Commerce. Ainda que haja mecanismos de consultas ‘inter-institucionais’ é esse ministério que coordena quase todas as atividades, elaborando editais internos nos quais outras instituições podem aplicar para fazer parte do sistema de cooperação. Outra instituição importante no sistema chinês é o Exim Bank, que desde sua criação, em 1994, é uma das principais fontes de financiamento para os projetos de cooperação liderados pelos chineses. O Exim Bank é responsável pelos empréstimos concessionais, enquanto o Ministry of Commerce é responsável pelos *grants* e empréstimos sem juros.

Em ambos os casos, no entanto, há uma importante presença do poder executivo no direcionamento das políticas de cooperação, de modo que a cooperação sirva como um instrumento de apoio da política externa dos dois países. Neste caso, é interessante apontar o caso do Brasil, no qual a presença do poder executivo é intensificada no contexto do fenômeno da diplomacia presidencial, analisado no capítulo quatro, e, em particular, no governo de Lula da Silva (2003-2010), que expandiu consideravelmente a escala do programa brasileiro de cooperação para o desenvolvimento.

A singularidade do caso chinês de vincular a política de cooperação sul-sul ao Ministry of Commerce chama a atenção para a presença de um elemento comercial dentro de sua política de cooperação. A inclusão de questões comerciais no âmbito dos programas de cooperação sul-sul é tema de debate e controvérsia. O caso do Brasil é emblemático nesse ponto, pois o País julga que a sua política de cooperação não é compatível com sua agenda comercial (Entrevista com Embaixador Roberto Abdenur). De fato, há evidências de que, do ponto de vista institucional a cooperação brasileira não inclui elementos comerciais. Por exemplo, a ABC não tem relação com o Departamento de Promoção Comercial do MRE ao realizar suas atividades (Entrevista com Márcio Corrêa, Entrevistado 2 e Entrevistado 5).

Tabela 8.2 A Política de Cooperação Sul-Sul do Brasil e da China em
Perspectiva Comparada

	Brasil	China
Principais instituições	-Presidência da República -Agência Brasileira de Cooperação/ Ministério de Relações Exteriores	-State Council -Ministry of Commerce (há um mecanismo, criado em 2011, entre os Ministries of Commerce, Foreign Relations e Finance que centraliza a maior parte das decisões e atividades). -Exim Bank
Estrutura Institucional	Descentralizada e fragmentada – tanto do ponto de vista da cooperação recebida quanto provida. Dividida pelas instituições setoriais. O MRE tem não tem um papel de liderança, mas de <i>liason</i> entre as demais instituições.	Centralizada – praticamente todas as atividades de cooperação passam pelo Ministry of Commerce ou pelo menos pelo menos pelo mecanismo de <i>liason</i> entre os Ministries of Commerce, Foreign Relations e Finance. Há outras instituições ou ministérios que promovem cooperação sul-sul, mas mesmo essas atividades não parecem passar ao largo do Ministry of Commerce.
Documentos	Cobradi (2010 e 2014) e Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Bilateral e Multilateral (2014).	White Paper on Foreign Aid (2011 e 2014)
Principais características e princípios	Solidariedade e reciprocidade; orientado por demandas; sem condicionalidades; abordagem horizontal a partir de parceiras; utilização de funcionários públicos para projetos; intensificação da cooperação trilateral.	Solidariedade, sem condicionalidades, benefícios mútuos; baixa adesão a iniciativas multilaterais (ainda que nos últimos anos essa tendência venha sendo revista).
Principais modalidades	Cooperação técnica; intercâmbio de tecnologias sociais; projetos de suporte a setores específicos; intercâmbio educacional e profissional; ajuda humanitária; projetos estruturantes; operações de paz e empréstimos concessionais (iniciativa ganhou relevância recentemente, mas as informações referentes aos empréstimos oferecidos pelo BNDES são muito escassas).	Projetos <i>turn-key/complete projects</i> ; <i>grants</i> ; empréstimos sem juros e concessionais. Perdão de dívidas; cooperação técnica; envio de equipes médicas; doação de maquinário e matérias de suprimento; ajuda humanitária; intercâmbio educacional e profissional; e voluntariado.
Principais setores	Agricultura; saúde; erradicação da pobreza e políticas públicas de cunho social; assistência humanitária; treinamento vocacional.	Infraestrutura, desenvolvimento industrial; agricultura; redução da pobreza; saúde; educação mudança climática; paz; e segurança (esses dois últimos são setores nos quais o governo chinês tem investido apenas recentemente).
Distribuição geográfica	Principal foco na América Latina e África (especialmente a Lusófona).	Alcance Global, a cooperação chinesa se faz presente em todos os continentes.
Volume de recursos	US\$ 1.397 Billhão (2009-2010) R\$ 2.445.8 Bilhões (2009-2010)	US\$ 14.38 bilhões (2010-2012) Y\$ 89.34 Bilhões (2010-2012)
Tipo de Cooperação	Bilateral, Trilateral e Multilateral.	Basicamente Bilateral (ainda que a parcela da cooperação Multilateral tenha crescido nos últimos anos).

Dados organizados pelo autor a partir das informações de Vazquez, 2014; Ahamad, 2013; Vaes e Huyse, 2013; Chinese White Paper on Foreign Aid 2011 e 2014; Cobradi 2010 e 2014.

Brasil e China se destacaram, recentemente, ao publicar documentos nos quais cada país apresenta seus programas de cooperação sul-sul. Ambos os documentos apresentam suas políticas de cooperação sul-sul, tornando públicas informações relacionadas aos volumes financeiros de cooperação revertidos em suas diferentes modalidades, áreas geográficas e setores da economia. Esses documentos são importantes mecanismos de transparência e oferecem informações valiosas para análises da política dos dois países. Um dado importante liga-se à institucionalização dos documentos dos dois países. A publicação desses documentos deve ser considerada um grande avanço. O próximo passo, no entanto, deve ser a institucionalização e sistematização dos futuros documentos de cada país. Isso se deve ao fato de que nos dois países o segundo documento não corresponde a uma sequência do primeiro o que não permite comparações. No caso do Brasil o primeiro documento cobre o período de 2005 a 2009 enquanto o segundo cobriu o ano de 2010. No caso chinês, o primeiro documento cobre toda a cooperação chinesa desde a década de 1950 até 2009. Já o segundo, cobre o período de 2010 a 2012.

Um dos principais pontos de convergência das políticas de cooperação dos dois países pode ser encontrado na questão dos princípios e valores orientadores de política de cooperação. Nesse ponto deve ser destacada a recusa de ambos os países em serem identificados enquanto doadores. Brasil e China se definem como países em desenvolvimento e pertencentes ao sul global (Esteves e Besharati, 2015; Milano e Carvalho, 2012). É nesse contexto que a crítica desses dois países em relação à prática da assistência dos países do norte se torna mais clara. Conforme visto nos capítulos em que analisamos os programas de cooperação para o desenvolvimento de Brasil e China, ambos os países afirmam que suas políticas têm como base princípios de solidariedade, parceria, não sendo condicionadas a contrapartidas. A ideia por trás dessa narrativa é de que a cooperação é uma avenida de mão dupla na qual os países envolvidos na cooperação são parceiros e ambos podem extrair benefícios nessa relação.

Tanto o Brasil quanto a China contam com um amplo conjunto de modalidades de cooperação. Ambos os países investem em cooperação técnica em diversos setores, em ajuda humanitária, em cooperação educacional e em projetos de infraestrutura, de fortalecimento de setores produtivos e de cunho socioeconômico. Entretanto, se tomarmos como base as informações em seus documentos oficiais, que descrevem sua política de cooperação, podemos identificar algumas questões que merecem atenção. No

caso do Brasil, ambos os Relatórios Cobradi (2010 e 2014) consideram modalidades como operações de paz como cooperação, o que não ocorre no caso chinês, onde não há referência a tal modalidade em seus White Papers (2011 e 2104). Por outro lado, os chineses incluem no seu cálculo recursos referentes a empréstimos concessionais provenientes do Exim Bank. Já o Brasil são inclui os números referentes aos empréstimos concessionais feitos pelo BNDES. De fato, o primeiro relatório Cobradi (2010) define a cooperação brasileira para o desenvolvimento como: “... a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, **totalmente a fundo perdido**, no governo de outros países, ...” (Cobradi 2010, pag. 17, grifo nossos). Nesse sentido, o governo brasileiro não consideraria nenhum empréstimo concessional como cooperação.

No que tange aos setores prioritários, no caso do Brasil podemos destacar a agricultura, a saúde e o compartilhamento de políticas sociais. O foco nesses setores chama a atenção pela experiência do País. O Brasil se notabiliza pela cooperação em agricultura tropical e combate a doenças¹⁴³ tropicais, em função da similaridade dos ecossistemas observados no Brasil e em diversos países da África e América Latina. A outra área na qual o Brasil se destaca é no compartilhamento de tecnologias sociais. Nesse caso, o Brasil tem ‘exportado’ um amplo conjunto de políticas sociais ‘já testadas’ para países em desenvolvimento que enfrentam problemas nesses setores. A China, em contrapartida, notabiliza-se por grandes investimentos em infraestrutura e no setor produtivo. Apesar desse destaque, a China promove cooperação em um amplo número de setores. Mais recentemente o país tem expandido seus projetos para setores de agricultura, saúde e ajuda humanitária. A cooperação no setor de educação também foi amplamente expandida. Apesar de ser um setor tradicional da política de cooperação chinesa, ele tem aumentado consideravelmente sua abrangência.

No que tange ao alcance geográfico da política de cooperação sul-sul dos dois países observa-se que, o Brasil foca no seu entorno geográfico e na África lusófona. Nos últimos dez ou quinze anos a presença do Brasil na África expandiu para outros países africanos. O programa Chinês tem um alcance global, apenas comparável aos dos principais países doadores do norte. Sua política de cooperação está presente em todos os continentes, mas duas regiões merecem destaque. A primeira é o seu entorno

¹⁴³ Nesse caso o Brasil também se notabilizou pela cooperação no combate a HIV. Um dos maiores projetos da cooperação brasileira é referente à fábrica de empacotamento de retrovirais em Moçambique. Para mais informações ver: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Mocambique>

geográfico, no qual os chineses têm não apenas interesses econômicos, mas também políticos. A segunda é a África, onde a China tem aumentado sistematicamente sua presença, em especial com objetivos de garantir sua segurança alimentar, energética e de sua economia.

Em relação ao tipo de cooperação promovida pelos dois países é interessante apontar para a aparente flexibilidade da cooperação brasileira. O Brasil divide sua cooperação entre iniciativas bilaterais e multilaterais. Mas recentemente, a vertente da cooperação trilateral tem aumentado consideravelmente, na medida em que mais países desenvolvidos ou instituições multilaterais buscam o Brasil para estabelecer parcerias (Entrevista com Márcio Corrêa). A China, por outro lado, coopera quase exclusivamente de forma bilateral. Entretanto, essa tendência tem sido revista e a cooperação chinesa tem se inserido em iniciativas multilaterais, especialmente em questões de ajuda humanitária.

Outra questão que merece atenção são as diferenças e similaridades nas motivações dos dois países em promover cooperação sul-sul. No caso do Brasil, conforme visto no capítulo quatro, as motivações brasileiras tiveram poucas alterações ao longo de sua história. Melhor dizendo, a cooperação brasileira tem se mantido numa mesma direção e o que muda é a ênfase na forma como determinados interesses são tratados. A cooperação brasileira apresenta uma orientação solidária para com países parceiros com passado semelhante e busca maior influência (*soft power*) no cenário internacional. Objetivos econômicos não são explícitos e, talvez por isso, parecem ser pouco articulados. Ainda, é importante destacar o período do governo de Lula da Silva (2003-2010) no qual a política de cooperação do Brasil teve uma atenção diferenciada. Neste período a cooperação sul-sul foi uma ferramenta importante para a consolidação dos objetivos de política externa do governo. Até então a cooperação tinha uma posição secundária na política externa brasileira.

No caso da China, é possível destacar dois momentos distintos da política de cooperação chinesa. O primeiro período, que compreendeu o governo de Mao Tsé-Tung (1949-1976), tinha uma política de cooperação orientada por princípios políticos e continha forte elementos ideológicos. Seus interesses eram fundamentalmente o reconhecimento da República Popular da China (RPC) no sistema internacional e a sua integração ao sistema ONU, no qual o regime de Taipei ocupava a vaga da China.

Ainda, dado o seu conteúdo ideológico, a RPC também foi protagonista de movimentos importantes no que tange os interesses dos países em desenvolvimento.

Com a chegada de Deng Xioaping ao poder na China (1978), a política de cooperação chinesa passa a seguir uma nova orientação. A nova agenda tornou-se mais pragmática e teve como objetivo fundamental o suporte ao desenvolvimento chinês. A agenda da cooperação desse período parece se estender até os dias de hoje, dado que uma das prioridades da cooperação chinesa dos dias atuais é de equacionar suas vulnerabilidades alimentares, energéticas, relacionadas a *commodities*.

É interessante observar que, apesar de terem acontecido em momentos históricos distintos, a política de cooperação sul-sul de Lula da Silva guarda algumas semelhanças com a política de cooperação promovida por Mao Tsé-Tung. Desconsiderando questões ideológicas dentro do espectro direita-esquerda, a política de cooperação internacional de ambos os líderes tinha um caráter político e uma ambição de reconhecimento internacional como elemento orientador. Tanto Lula da Silva quanto Mao Tsé-Tung tentaram posicionar seus países como referência para os países em desenvolvimento e buscaram o fortalecimento de uma identidade para os países do sul. Foi durante o período de Mao que a China se destacou nas Conferências de Bandung (1955) e Belgrado (1961). O Brasil de Lula da Silva foi um dos protagonistas da consolidação do G20 como principal foco do debate econômico internacional e foi atuante em diversos fóruns multilaterais. Ambos os líderes priorizaram o relacionamento com os países do sul global em detrimento do relacionamento com os países do norte. Lula da Silva e Mao Tsé-Tung ambicionavam maior reconhecimento internacional, em especial nos países do sul global, nos quais buscavam apoio para suas ambições no âmbito da ONU. No caso da China de Mao, o foco era o reconhecimento da política da “*One China*” e para assumir o lugar da China na ONU. No caso do Brasil, Lula da Silva expandiu a presença diplomática brasileira numa dimensão sem precedentes, buscando apoio para seu pleito de obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Por fim, vale chamar a atenção para uma questão que não foi adequadamente abordada nessa pesquisa, mas deve ser considerado um importante tema para pesquisas futuras. É difícil mensurar o real papel dos atores subnacionais na política de cooperação de Brasil e China. Em ambos os casos, atores subnacionais têm participação

no provimento de cooperação, mas não é claro o quanto esses atores têm influência na criação de programas ou até no desenho de projetos.

No caso do Brasil, municipalidades e governos estaduais por vezes são convidados pelo governo brasileiro a participar de algum projeto de cooperação. Nesse caso a ABC, tendo em vista a especificidade da demanda, busca atores subnacionais adequados para encampar o projeto. Isso ocorre quando a demanda é por uma atividade em que, no Brasil, um ator subnacional é o responsável, como no caso da gestão da água nas cidades ou gestão dos resíduos sólidos. Atores subnacionais também podem levar demandas para a ABC para buscarem assistência internacional. Nesse caso a ABC se encarrega de auxiliar o ator subnacional a fazer o requerimento formal e obter a autorização do MRE para o pedido. A autorização do MRE é necessária para que o pedido não esteja em conflito com as orientações da política externa do Brasil (Entrevista com Márcio Corrêa).

Na China, atores subnacionais parecem ter um papel mais ativo no provimento de cooperação do país. Eles podem aplicar para os editais do Ministry of Commerce (MOFCOM) para implementar algum projeto. As empresas públicas dos atores subnacionais também são atores frequentes da cooperação chinesa. Ainda, no caso da China a pesquisa indicou que atores subnacionais buscam influenciar o MOFCOM para que ele se engaje em projetos de interesse desses atores.

De todo modo, apesar de se ter clareza que atores subnacionais têm um papel na política de cooperação dos dois países, esse papel parece ser marginal, especialmente no Brasil. Um dado que pode ajudar a atestar essa afirmativa é o fato de que em nenhum dos dois documentos, de ambos os países, há menções sobre a participação de atores subnacionais nas suas políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento.

8.3 Conclusão

A pesquisa realizada partiu da premissa que análises em perspectiva histórico-comparada são fundamentais para ajudar no esforço de entendimento de fenômenos novos ou pouco estudados. Julga-se que essa premissa cobre os casos da cooperação sul-sul e das políticas de cooperação de China e Brasil, esse último em especial.

Nesse sentido, o presente capítulo buscou comparar as características das políticas de assistência tradicional, promovidas pelos países do norte, e políticas de cooperação, realizadas pelos países em desenvolvimento. Buscou-se que ao fazer um esforço comparativo entre as duas alternativas no sistema internacional de desenvolvimento para melhor entender esse último.

Como fruto dessa análise, foi possível identificar alguns elementos importantes no que tange à concepção de promoção de desenvolvimento, objetivo fundamental tanto da assistência quanto da cooperação. Entre esses elementos, vale destacar a necessidade de um engajamento político dentro do processo de uma política de desenvolvimento, seja ela apoiada por iniciativas exteriores ou não. A preponderância do elemento político está intimamente ligada à importância do papel do Estado e de suas instituições (também entendidas aqui como capacidades estatais) na promoção do desenvolvimento. Os casos estudados apontam para o fato de que uma arquitetura institucional bem estruturada é fundamental para a promoção e, sobretudo, para a absorção da assistência ou cooperação com maior eficácia e eficiência.

Esse esforço comparativo ajudou a abrir caminho para uma segunda análise comparativa. Desta vez entre as políticas de cooperação do Brasil e da China. Nesse ponto, compreender as diferenças e similaridades das políticas de cooperação de cada país chamou a atenção para a heterogeneidade da ideia de cooperação sul-sul. Abordar o tema da definição do conceito de cooperação sul-sul oferece um desafio metodológico complexo. Ambos os países estudados promovem ou promoveram, com relativo grau de sucesso programas razoavelmente distintos de cooperação – cada um com motivações, focos e métodos distintos. Não obstante ambos fazem parte dessa ampla ideia de cooperação sul-sul.

Dessa forma, a pesquisa sugere que pontos convergentes devem ser destacados para termos uma melhor compreensão do denominador mínimo do conceito de cooperação sul-sul, para que se possa reduzi-lo o suficiente para permitir exercícios de comparação e mensuração entre as políticas de diferentes países. No entanto, as diferenças entre eles não devem ser desconsideradas, pois julga-se que não há uma fórmula única de desenvolvimento para os países em desenvolvimento. Por consequência, não deve haver uma fórmula “*one size fits all*” para cooperação também.

Considerações Finais

Ao longo da pesquisa buscou-se responder às seguintes perguntas: *diante da grande variedade de políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento praticadas pelos países do sul global, é possível estabelecer um conceito de cooperação sul-sul amplo o bastante para abarcar as práticas mais comuns destes países? Um conceito que seja robusto o suficiente para permitir a identificação de critérios e indicadores que sirvam como padrões internacionais para análises das políticas de cooperação em perspectiva comparada? Ainda, para se pensar em um conceito que possa abarcar as políticas de cooperação internacional dos países do sul global, se faz necessário entender também algumas questões: qual é o elemento norteador da elaboração de tais políticas e a partir de que premissas tais políticas são concebidas?*

Para tentar responder as perguntas acima, foram analisadas a política de cooperação em dois países como estudo de caso e em segundo se procedeu ao estudo comparado desses dois países. Como ponto de partida buscou-se definir e contrastar as práticas de assistência e cooperação internacional para o desenvolvimento em sua trajetória histórica. Esta seção tinha como objetivo identificar as principais diferenças e semelhanças entre as duas modalidades. Em segundo lugar foram comparados os casos de dois países que praticam cooperação sul-sul: Brasil e China. Os casos de Brasil e China se destacam, não apenas pela extensão dos seus programas de cooperação, mas também pelo papel que os dois países tiveram e ainda têm na agenda normativa do desenvolvimento. Cada um à sua maneira, e a partir de seus próprios modelos de desenvolvimento, Brasil e China têm participado ativamente no sistema internacional de desenvolvimento.

As análises realizadas tinham com o objetivo corroborar as hipóteses estabelecidas no início da pesquisa, de que: sim, parece ser possível o desenvolvimento de um conceito abrangente, porém robusto metodologicamente, que permite abarcar as práticas mais importantes promovidas pelos países em desenvolvimento e mesmo assim reconhecer a riqueza das experiências de cada país. Como visto ao longo do trabalho, existem algumas iniciativas, como a da CEPAL e a do “Core Group of Southern Partners” que podem contribuir bastante nesse sentido.

Ainda, para a segunda pergunta a hipótese, julga-se também que: sim, existe um elemento norteador para a elaboração das políticas de assistência e cooperação internacional para o desenvolvimento e este elemento é **a visão de desenvolvimento de cada país**. Essa visão ou concepção de desenvolvimento é fundamental para a elaboração das políticas de cooperação, pois elas derivam da experiência de cada país no que tange à promoção do seu próprio desenvolvimento.

Para chegar a tais conclusões buscou-se examinar o reordenamento ocorrido, nos últimos anos, no campo do sistema internacional do desenvolvimento. O surgimento de um conjunto de países emergentes como provedores, bem como, a prática de novas modalidades de cooperação resulta em disputas entre novos e velhos provedores de desenvolvimento e têm alterado as dinâmicas de poder no sistema internacional.

Nesse sentido é importante identificar que um dos pontos centrais desse reordenamento do sistema de desenvolvimento internacional é o fato da cooperação sul-sul surgir como uma alternativa, não excludente, mas complementar à assistência tradicional provida pelos países desenvolvidos e pelas instituições financeiras internacionais. O surgimento dessa alternativa inaugurou um *Age of Choice* (Abdenur, 2015) para os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, que contrasta com o período do pós-guerra, que foi contextualizado pela arquitetura de Bretton Woods e posteriormente pelo Consenso de Washington.

Algumas das ferramentas, métodos ou ideias que caracterizaram a assistência tradicional no passado, como a condicionalidade, a abordagem “*one size fits all*” e o protagonismo do mercado em detrimento do Estado, se veem agora confrontados pelas novas formas de cooperação possibilitadas pelas políticas de cooperação sul-sul dos países em desenvolvimento e pelos seus bancos de desenvolvimento (BNDES e Exim bank da China, por exemplo). Mais interessante ainda é identificar o reconhecimento, pelos países desenvolvidos, da importância do papel dos países em desenvolvimento na

promoção da cooperação. Os países emergentes passam a ser categorizadas como novos ‘parceiros do desenvolvimento global’, termo adotado pela Alemanha, ou de ‘Parceiros-Chave’ ou K5 adotado pela OCDE (Esteves e Besharati, 2015).

Esse reconhecimento não se dá apenas entre os países desenvolvidos, que começam a identificar nos países emergentes possíveis parceiros para dividir os esforços para lidar com os desafios da agenda internacional, como o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos. Há também a criação de certa expectativa entre os países menos desenvolvidos no adensamento das políticas de cooperação. Essa expectativa vai não apenas na direção da criação de novas fontes de recursos, mas, sobretudo, no estabelecimento de uma alternativa às modalidades tradicionais da assistência.

A cooperação sul-sul nesse sentido representa mais um elemento no desbalanceamento das estruturas tradicionais de poder no sistema internacional. A oferta de novas alternativas no campo da cooperação internacional é apenas um dos indicadores do processo de reordenamento do relacionamento entre os países. Nesse reordenamento os países em desenvolvimento ganham mais presença internacional e protagonismo nas arenas da governança global – em especial, no caso dessa pesquisa, no campo das políticas para o desenvolvimento.

Outra constatação importante da pesquisa foi a identificação da importância central do papel da política na elaboração das políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento. Como afirma Leftwich (2008) “a redução da pobreza é uma questão de política”. Nesse sentido, apenas o processo político irá permitir a criação de um ambiente favorável capaz de criar e manter instituições eficazes para de reduzir a pobreza e gerar desenvolvimento. Essa tarefa não se dá sem desafios, dado que o desenvolvimento é um processo transformador: a política desenvolvimentista trata do rearranjo dos recursos nacionais, como eles são produzidos, distribuídos e utilizados. Dessa forma, políticas desenvolvimentistas tendem a encontrar forte resistência dos setores estabelecidos que veem a nova política como uma ameaça aos seus interesses.

Finalmente, conforme estabelecido nos objetivos da tese, a pesquisa ambiciona produzir impactos positivos na dimensão política/prática contribuindo para a elaboração de políticas de cooperação para o desenvolvimento mais eficazes. Dessa forma, concluímos este trabalho chamando a atenção para o Brasil e suas políticas de cooperação sul-sul.

O país chamou a atenção nos últimos anos pelo seu esforço no campo de cooperação sul-sul, apresentando um modelo diferente, mas que convergia com os princípios gerais da ideia de cooperação sul-sul. Conforme visto nos capítulos dois, quatro e cinco, a política brasileira de cooperação está alinhada com as concepções de desenvolvimento do país e de seus governos, e reflete a sua experiência particular na promoção do desenvolvimento. O Brasil se beneficiou de políticas de assistência e, dado a sua organização institucional, a absorveu com algum grau de eficiência. Entretanto, ela se deu de maneira *ad hoc*, favorecendo algumas ‘ilhas de excelência’, ao invés de produzir efeitos mais amplos no desenvolvimento nacional. Isso se dá pelo fato de que nem sempre a assistência recebida e a cooperação provida tiveram papel destacado na política externa ou na política de desenvolvimento do País.

Conclui-se que o tema da cooperação para o desenvolvimento não faça parte de uma agenda política doméstica que a respalde e lhe inclua dentro de um planejamento mais amplo. A falta dessa agenda impede que a cooperação seja vista como uma política pública e tenha objetivos estruturados de médio e longo prazo. A verificação dessa afirmativa pode ser feita em pesquisa posterior, ao analisar de forma mais detida a sustentabilidade das políticas de cooperação brasileira – tanto em termos qualitativos de escopo, quanto em termos quantitativos de quantidade e volume. Observar essas variações, especialmente em tempos de crise, pode nos ajudar a mensurar a relevância das políticas de cooperação na política externa brasileira e o quanto ela é utilizada enquanto uma ferramenta eficaz e eficiente para atingir os objetivos geopolíticos do País.

Dessa forma, uma política de cooperação internacional para o desenvolvimento eficaz e eficiente deveria criar uma narrativa consistente, tanto no plano externo, quanto no plano doméstico, de forma a engajar diversos atores políticos e a sociedade civil no esforço de cooperação. Esse esforço deve ser entendido como uma parte integrante da política externa brasileira, e por tal, com uma política de Estado.

Bibliografia básica

ABDENUR, Adriana E. e SOUZA NETO, D. M. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento na África: Qual o papel da democracia e dos direitos humanos?.** Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 19, 2014. p. 17-36

_____, Adriana E. **Tilting the North-South Axis: The legitimization of Southern Development Knowledge and its Implications for Comparative Education Research.** Current Issues in Comparative Education, v. 4, , 2002. p. 1

_____, Adriana E. **China in Africa, Viewed from Brazil.** The Journal of Asian Studies. Vol. 74, No. 2 (May), 2015, p. 1-11.

_____, Adriana E. **Emerging powers as normative agents: Brazil and China within the UN development system.** Third World Quarterly, Vol. 35, No. 10, 2014, p. 1876-1893.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Uma Política Externa Engajada: a diplomacia do governo Lula.** Rev. Bras. Polít. Int. 47 (1): 2004, p. 162-184.

AMANN, Edward e BARRIENTOS, Armando. **Is there a new Brazilian model of development? Main findings from the IRIBA research programme.** IRIBA Working Paper: 13, August 2014.

AMIN, S. **Unequal Development.** New York, Monthly Review Press, 1976

AMORIM, Alice e DI CIOMMO, Mariella. **O Brasil como ator internacional: tendências da cooperação para o desenvolvimento.** Relatório Development Initiatives, 2014.

AMSDEN, Alice. **The State and the Taiwan's Economic Development.** In: Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer e Theda Skocpol (Eds.), Bringing the State Back In. Cambridge University Press, Digital Edition, 2002.

ATOYEBI, O. A. **Um estudo das Relações Bilaterais entre o Brasil e a Nigéria sob a estrutura das Relações Sul-Sul.** 2012. 74 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, SP, 2012.

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

AYENEW, Lina Getachen. **Mega-Themes in Africa-China Relations.** 2014. Disponível em: <https://www.issafrica.org/futures/uploads/Mega-themes-Africa-China-relations-2014.pdf>

AYLLÓN, B. **O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e Seu Estudo Nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas.** Revista de Economia & Relações Internacionais, 5.8, 2006, p. 5-23.

BIELSCHOWSKY, R. (Org). **Cinquenta anos do pensamento na CEPAL: Uma Resenha.** Rio de Janeiro, Record, v.1, 2000.

BOCCHI, I. João.; GARGIULO, F. Felipe. **Desenvolvimentismo e a CEPAL: Da Industrialização por substituição de importações à transformação produtiva com equidade.** PUC- SP. 2011.

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

_____, Deborah. **Aid With Chinese Characteristics: Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime.** Journal of International Development, J. Int. Dev. 2011a.

_____, Deborah. **Chinese Development Aid in Africa: What, Where, Why, and How Much?** In Rising China: Global Challenges and Opportunities, Jane Golley and Ligang Song, eds, Canberra: Australia National University Press, p. 203-223, 2011b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **From the Old to New Developmentalism in Latin America.** In: José Antonio Ocampo e J. Ros (eds.) Handbook of Latin America Economics, Oxford University Press, 2011 .

BROOKFIELD, Harold. **Interdependent Development.** Methuen & Co Ltd, Londres, 1975

BROWN, Jonathan C. **From Structuralism to the New Institutional Economics: A Half Century of Latin American Economic Historiography.** Latin American Research Review, Vol 40, No. 3, October 2005.

BROWN, Stephen e Morton, Bill. **Reforming aid and development cooperation: Accra, Doha and beyond.** The North-South Institute. Policy Note. 2008.

BURALL, Simon.; MAXWELL, Simon.; MENOAL, R. Alina. **Reforming the international aid architecture: Options and ways forward.** Overseas Development Institute. Working Paper. No. 278. 2006.

BURGES, Sean W. **Brazil's International Development Cooperation: Old and New Motivations.** Development Policy Review 32 (3) May, 2014.

CABRAL, Lidia e WEINSTOCK, Julia. **Brazilian Technical Cooperation for Development: drivers, mechanics and future prospects.** Overseas Development Institute, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. e FALETTO, R. **Dependency and Development.** Berkeley, University of California, 1979.

_____, Fernando Henrique. **Dependency and Development in Latin America**. In: H. Alavi and T. Shanin (eds.) *Introduction to the Sociology of “Developing Societies”*. New York, Monthly Review Press, 1982.

CASTRO, A. C. (Org.); CASTRO, L. B. (Org.). **Do Desenvolvimento Renegado ao Desafio Sinocêntrico. Reflexões de Antonio Barros de Castro sobre o Brasil**. 1º. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2012. v. 1.

CHANDY, Laurence. **Reframing Development Cooperation**. From Aid to Global Development Cooperation The Brookings Blum Roundtable Policy Briefs, 2011.

CHANG, Ha-Joon. **Bad Samaritans Rich Nations, Poor Policies, and the Threat to the Developing World**, Random House, London, 2007.

_____, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

_____, Ha-Joon. **Globalization, Economic Development and The Role of the State**, Zed Press, London, 2003 (collection of essays).

_____, Ha-Joon. **Um estudo sobre a relação entre Instituições e Desenvolvimento Econômico – Algumas Questões Teóricas Fundamentais**, Oikos, 2008, vol. 1, no. 10.

CHATURVEDI, S. **South-South Cooperation: contours, evolution and scope**. In: CHATURVEDI S., FUES T. e SIDIROPOULOUS E. (eds.) ‘Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Paterns’. London, Zed Books, 2012.

CHIN, Gregory, e QUADIR, Fahimul. **Introduction: rising states, rising donors and the global aid regime**, Cambridge Review of International Affairs, 25:4, 2012.

World Bank. **China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society Report**. World Bank and the Development Research Center of the State Council, P. R. China, 2013.

CORRÊA, Márcio Lopes. **Prática Comentada de Cooperação Internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia**. Brasília, Edição do Autor, 2010.

COSTA VAZ, A. e INOUE, C. **Emerging Donors in the International Development Assistance: The Brazil Case**. Ottawa, IDRC, 2007.

DI CIOMMO, Mariella. **O futuro da cooperação para o desenvolvimento: o papel crescente dos doadores emergentes**. Relatório Development Initiatives, 2014.

DOMAR, E. **Expansion and Employment**. American Economics Review 37, p. 63-82.

DOS SANTOS, Teotônio. **The Structure of Dependence**. American Economic Review, 60, p. 231-236, May 1970.

EASTERLY, William. **The White Man’s Burden: Why the West’s Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and So Little Good**. Penguin Press. 2006

Emmanuel, A. **Unequal Exchange: a Study of the Imperialism of Trade**. New York, Monthly Review Press. 1972.

_____, William. **The Lost Decades: Developing Countries' Stagnation in Spite of Policy Reform 1980-1998**. World Bank. February 2001.

ERBER, Fabio S. **As Convenções de Desenvolvimento no Governo Lula: um ensaio de economia política**. Revista de Economia Política, vol. 31, nº 1 (121), janeiro-março, 2011, p. 31-55.

ESTEVES, Paulo e BESAHRATI, Neissan. **Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional**. CONTEXTO INTERNACIONAL Rio de Janeiro, vol. 37, no 1, janeiro/abril 2015, p. 289-330.

EVANS, Peter B. **The Eclipse of the State: Reflections on Stateness in an Era of Globalization**. World Politics, Vol. 50, No1, October 1997.

_____, Peter. 2008. **Is an Alternative Globalization Possible?** Politics & Society, vol. 36 No. 2, p. 271-305, June 2008.

_____, Peter. **Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

_____, Peter. **Constructing the 21st century Developmental State: potentialities and pitfalls**. In: EDIGHEJI, OMANO (editor). Constructing a democratic developmental State in South Africa: potentials and challenges. South Africa: HSRC Press, 2010.

_____, Peter. **The Challenges of the 'Institutional Turn': Interdisciplinary Opportunities in Development Theory**. In Victor Nee and Richard Swedberg (eds.) The Economic Sociology of Capitalist Institutions Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e Conflito: Instituições e Desenvolvimento Econômico**. Elsevier, Rio de Janeiro, 2011.

FINGERMANN, Natalia Noschese. **Aid Effectiveness and Poverty Reduction Strategy Papers**. MA in Social Development, University of Sussex, 2010.

FICKER, Sandra Kuntz. **From Structuralism to the New Institutional Economics: The Impact of Theory on Study of Foreign Trade in Latin America**. Latin American Research Review, Vol 40, No. 3, October 2005.

FONSECA Jr., Gelson. **A Legitimidade e Outras Questões Internacionais**. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

FORDELONE, Y. Talita. **Triangular Co-operation and Aid Effectiveness: Can Triangular Co-operation make Aid and more effective?**. OECD. Mexico City, 28-29 set 2009.

FRANK, A. G. **The Development of Underdevelopment**. Monthly Review Press, 18, p. 17-31, 1966.

FÜHRER, Helmut. **The Story of Official Development Assistance: A History of the Development CO-Operation Directorate in Dates, Names and Figures.** OCDE. General Distribution. No. 67. 1996.

FURTADO, Celso. **The Economic Growth of Brazil.** Berkley, University of California Press, 1963.

GLENNIE, Alex.; STRAW, Will.; WILD, Leni. **Understanding public attitudes to aid and development.** Overseas Development Institute. 2012.

GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. **A Economia Política do Modelo Econômico Chinês: O Estado, o Mercado e os Principais Desafios.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 44, nov. 2012, p. 103-120.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. **A Autonomia Burocrática das Organizações Financeiras Internacionais: Um Estudo Comparado entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.** Contexto Internacional Rio de Janeiro, vol. 34, no 1, janeiro/junho 2012, p. 255-310.

GULRAJANI, Nilma. **Organizing for donor effectiveness: An analytical framework for improving aid effectiveness policies.** University of Oxford, The Global Economic Governance Programme. Working Paper. No. 87. 2013.

HENSON, Spencer e LINDSTROM, Johanna. **‘A Mile Wide and an Inch Deep’? Understanding Support for Aid in the UK.** Institute of Development Studies. Draft Working Paper. 2011.

HERBERT, L. Anne. **Cooperation in International Relations: A comparison of Keohane, Hass and Franck.** Berkeley Journal of International Law. Article 5, v. 14. 1996.

HONG, Zhou. **China’s evolving aid landscape: crossing the river by feeling.** In: CHATURVEDI S., FUES T. & SIDIROPOULOUS E. (eds.) *Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Paterns.* London, Zed Books, 2012.

HURRELL, A (ed.) **Os BRICS e a Ordem Global.** Editora FGV, Rio de Janeiro, 2009.

HUYSE, Huib and VAES, Sarah. **New Voices on South-South Cooperation Between Emerging Powers and Africa: African civil society perspectives.** HIVA - Research Institute for Work And Society - Research Chair on Development Cooperation. 2013.

JAGUARIBE, Anna. **Brasil e China na Reorganização das Relações Econômicas Internacionais. In: Brasil e China no reordenamento das relações internacionais: desafios e oportunidades.** – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

JOHNSON, Harry. **The Keynesian Revolution and the Monetarist Counter-Revolution.** American Economic Review, 61, 1971, p. 1-14.

JOLLY, Richard. **The UN and Development Thinking and Practice.** Forum for Development Studies, No. 1, 2005.

KANBUR, Ravi. **Aid, Conditionality and Debt in Africa**. in 'Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future'. organizado por Finn Tarp, Routledge, 2000.

_____, Ravi. **The Economics of International Aid**. In 'The Economics of Giving, Reciprocity and Altruism'. organizado por Serge Christophe-Kolm and Jean Mercier-Ythier, North-Holland, 2003.

KEYNES, J. M. **The General Theory of Employment, Interest and Money**. New York, Harcourt Brace, 1936.

KHARAS, Homi e ROGERSON, Andrew. **Horizon 2025 : Creative destruction in the aid industry**. Overseas Development Institute. 2012.

LAL, Deepak. **A Liberal International Economic Order**. Essays in International Finance, No. 139. Princeton, NJ, Princeton University, 1980.

LANCASTER, Carol. **Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics**. The University of Chicago Press, Chicago, 2007.

LANGE, Matthew e RUESCHEMEYER, Dietrich. **The contribution of states to social and economic development**. In: Matthew Lange e Dietrich Rueschmeyer (eds.), States and Development: historical antecedents of stagnation and advance. Palgrave Macmillian, 2005.

LEFTWICH, Adrian. **Developmental States, Effective States and Poverty Reduction: the primacy of politics**. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Flagship Report: Combating Poverty and Inequality, Geneva, April 2008.

LEITE, Iara; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura e POMEROY, Melissa. **Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate**. Institute of Development Cooperation, 2014.

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**. Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 2011.

LEITE, Alexandre C. C. **Cooperação Sul-Sul e Desenvolvimento Integrado como Diretrizes da Política Externa Brasileira: uma análise do plano de ação conjunta Brasil-China**. UFGD, Revista Monções, Dorados, v 1, no. 2 jun/dez 2012.

LENGAUER, Sara. **China's Foreign Aid Policy: Motive and Method**. Culture Mandala: Bulletin of the Centre for East-West Cultural & Economic Studies, Vol. 9, Issue 2, September- December 2011.

Lloyd Rodwin e Donald A. Schon (eds.) **Rethinking the Development Theory: Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman**. The Brookings Institution, Washington, 1994.

LO, Dic. **China, the 'East Asian Model' and Late Development**. Department of Economics Working Papers no. 131, University of London, November 2003.

LOMOY, Jon. **Making international development co-operation smart enough to end poverty**, in OECD, *Development Co-operation Report 2013: Ending Poverty*, OECD Publishing, 2013.

LUM, Thomas; FISCHER, Hannah; GOMEZ-GRANGER, Julissa e LELAND, Anne. **China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia**. Congressional Research Service, 7-5700, 2009.

MACIEL, M. T. **As teorias de relações internacionais pensando a cooperação**. Ponto-e-virgula, n. 5, 2009, p. 215-229

MAH, Luís. **A emergência do modelo de desenvolvimento chinês**. Relações Internacionais Junho, 38, 2013, p. 45-56.

MANNING, Richard. **The DAC as a Central Actor in Development Policy Issues: Experiences over the Past Four Years**. German Development Institute. Discussion Paper. No. 7, 2008.

Marcos Antônio Macedo Cintra (ORG). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, Ipea, ABC, 2010.

MATHIAS, João Felipe Cury M. **Considerações Sobre o Modelo de Desenvolvimento Brasileiro no Século XX**. 2000.

MAWDSLEY, Emma. **From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape**. Zed Book, New York, 2012.

MEHMET, Ozay. **Westernizing the Third World: The Eurocentricity of Economics Development Theories**. Routledge, 2o. edition, 1999.

MILANI, Carlos R. S. e CARVALHO, Tassia C. O. **Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano**. Estudos Internacionais, v. 1 n. 1 jan-jun 2013 p. 11-35.

_____, Carlos R. S. **Evolução Histórica da Cooperação Norte-Sul**. In: André de Mello e Souza(ed.) *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília, Ipea, 2014.

MILL, J. S. **Principles of Political Economy**. London, Longmans, 1909.

MISES, Ludwig von. **The Economic Nature of Profit and Loss**. Planning for Freedom, South Holland, Libertarian Press, 1952.

MOYO, Dambisa. **Dead Aid: why aid is not working and how is the better way for Africa**. Farrar, Straus and Giroux, New York, 2009.

MUGGAH, ROBERT e HAMANN, Eduarda Passarelli. **Le Brésil et sa généreuse diplomatie: un dragon amical ou un tigre de papier?**. Dossier: L'aide bousculée. Pays émergents et politiques globales, 3, 2012.

NAÍM, Moises. **Rogue Aid. Foreign Policy**, 15 de outubro de 2009. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2009/10/15/rogue-aid/>

NOAM, Unger. **The Shape of U.S. Global Development Reforms**. From Aid to Global Development Cooperation The Brookings Blum Roundtable Policy Briefs, 2011.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). **Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing the Paris Declaration, Better Aid**, OECD Publishing. 2012.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). **Managing Aid: Practices of DAC Member Countries, Better Aid**, OECD Publishing. 2009.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). **Multilateral Aid 2010**, OECD Publishing. 2011.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). **Multilateral Aid Report**. OECD Publishing. 2012.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). **Shaping the 21 st Century: The Contribution of Development Co-operation**. OECD Publishing. 1996.

OLIVEIRA, Diógenes e GONÇALVES, José Botafogo. **Histórico e perspectivas da cooperação técnica internacional brasileira: uma visão técnica**. In: Manuel Rodolfo Otero, Mauro Márcio Oliveira, Breno Aragão Tibúrcio, Andrea Restrepo Ramírez (org.) Agricultura e desenvolvimento rural sustentável: desafios da cooperação técnica internacional, Brasília: IICA, 2015.

PEET, Richard e HARTWICK, Elaine. **Theories of Development: contentions, arguments, alternatives**. The Guilford Press, Londres, 2a. ed., 2009.

PINHEIRO, Vinícius C. **Modelos de Desenvolvimento e Políticas Sociais na América Latina em uma Perspectiva Histórica**. Planejamento e Políticas Públicas Nº 12 - JUN/DEZ DE 1995.

PINO, Bruno Ayllón. **A Cooperação Triangular E As Transformações Da Cooperação Internacional Para O Desenvolvimento**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Texto para discussão, Brasília, 2013.

_____, Bruno Ayllón. **Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS)**. In: André de Mello e Souza(ed.) Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. Brasília, Ipea, 2014.

_____, Bruno Ayllón. **Transformações Globais, Potências Emergentes e Cooperação Sul-Sul: desafios para a cooperação europeia**. Caderno CRH, Salvador, v. 25, n. 65, Maio/Ago. 2012. p. 233-249.

PREBISCH, Raul. **International Economics and Development**. New York, Academic Press, 1972.

PUENTE, C.A.I. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento de Política Externa: a evolução da técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005.** Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 2010.

QUIANG, Zeng. **China Strategic Relations with Africa. Chinese and African Perspectives on China in Africa.** Editado por Axel Harneit-Sievers, Stephen Marks, Sanusha Naidu. Pambazuka Press, Africa do Sul, 2010.

RANIS, Gustav, **The Evolution Of Development Thinking: theory and policy.** Economic Growth Center Yale University, Center Discussion Paper No. 886. 2004.

REINERT, Erik. **How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor.** London: Constable. 2007

_____, Erik. **German Economics as Development Economics: From the Thirty Years' War to World War II.** In: Jomo K. S. e Erik Reinert (eds.) *The Origins of Development Economics: how schools of economics thought have adressed development.* Zed Books, Londres, 2005.

RICARDO, David. **Principles of Political Economy and Taxation.** London, J. M. Dent, 1911.

RIDDELL, R. C. **Does Foreign Aid Really Work?.** Oxford: Oxford University, 2007.

RODRIK, Dani. **Development Policy and Development Economics: An Introduction** (with Mark R. Rosenzweig), in D. Rodrik and M.R. Rosenzweig (eds.), *Handbook of Development Economics*, vol. 5, North-Holland, 2010.

_____, Dani. **Getting Institutions Right.** Harvard University, 2004.

_____, Dani. **Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?.** *Journal of Economic Literature* 44, 2006, p. 973-987.

_____, Dani. **The New Development Economics: We Shall Experiment, But How Shall We Learn?** in J. Cohen and W. Easterly, eds., *What Works in Development? Thinking Big and Thinking Small*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2009.

_____, Dani. **One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth.** Princeton University Press, Oxford, 2007.

ROS, James. **The Pioneers of Development Economics and Modern Growth Theroy.** In: Jomo K. S. e Erik Reinert (eds.) *The Origins of Development Economics: how schools of economics thought have adressed development.* Zed Books, Londres, 2005.

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

ROWLANDS, Dane. **Individual BRICS or a collective bloc? Convergence and divergence amongst 'emerging donor' nations,** *Cambridge Review of International Affairs*, 25:4, 2012.

SAAD-FILHO, Alfredo. **The Rise and Decline of Latin America Structuralism and Dependency Theory**. In: Jomo K. S. e Erik Reinert (eds.) *The Origins of Development Economics: how schools of economics thought have adressed development*. Zed Books, Londres, 2005.

SÁNCHEZ, R. E. **Cooperación y desarrollo: Nueve preguntas sobre el tema**. 2002.

SANTOS, Roberta de Freitas ;e CERQUEIRA, Mateus Rodrigues. **Cooperação Sul-Sul: experiências brasileiras na América do Sul e na África**. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.22, n.1, jan-mar 2015, p. 23-47.

SARAVIA, E. **Brazil: towards innovation in development cooperation**. In: CHATURVEDI S., FUES T. & SIDIROPOULOUS E. (eds.) *Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns*. London, Zed Books, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SEVERINO, Jean-Michel e Ray, Olivier. **The End of ODA: death and rebirth of a global public policy**. The Center for Global Development. Working Paper Number 167, 2009.

SHAMBAUGH, David. **China Goes Global: the partial power**. Oxford University Press, New York, 2013.

SHIXUE, Jiang. **Demystifying the China-Brazil Relations**. China Institute of International Studies (CIIS), September 2014. Disponível em: http://www.ciis.org.cn/english/2014-09/29/content_7270603.htm

SICSÚ, João. **Planejamento estratégico de desenvolvimento e as políticas macroeconômicas**. In João Sicsú e Carlos Vidotto (eds.), *Economia de Desenvolvimento: Teoria e Políticas Keynesianas*. Elsevier, Rio de Janeiro, 2008.

SIITONEN, Lauren. **Political Theories of Development Cooperation: A Study of Theories of International Cooperation**. WIDER Working Papers, WP 86, 1990.

SILVA, Vera Martins da. **A regulação do Mercado Brasileiro de Trigo**. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1992 (Campi 9).

SOLOW, R.M. **A Contribution to the Theory of Economic Growth**. *Quarterly Journal of Economics* 70, 1956, pg 65-94.

SOUZA, André de Mello. **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. In: André de Mello e Souza(ed.) *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília, Ipea, 2014.

STIGLITZ, Joseph. **A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais**. São Paulo: Futura, 2002.

_____, Joseph. **Freefall: free markets and the sinking of the global economy**. London: Penguin, 2010

STOKKE, Olav, **The UN and Development: from aid to cooperation**. United Nations Intellectual History Project Series. Indiana University Press, Indianapolis, 2009.

STUENKEL, Oliver. **Institutionalizing South-South Cooperation: Towards a New Paradigm?**. Submitted to the High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda, Maio 2013.

SUMNER Andy e MALLET Rich. **Aid: A Survey in Light of Changes in the Distribution of Global Poverty**

SHIRK, Susan L. in **The Political Logic of Economic Reform in China**. University of California, Bekerley and Los Angeles, 1993.

THÉRIEN, Jean-Philippe e LLOYD, Carolyn. **Development assistance on the brink**. Third World Quarterly, Vol. 21, No. 1, 2000, p. 21-38.

TOYE, J. **Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Theory and Policy**. Oxford, UK, Blackwell, 1987.

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

UNITED NATIONS. **Towards a new aid architecture**. In: United Nations, World Economic and Social Survey 2010: Retooling Global Development, No. 50, 2010, p. 47-70.

VAZQUEZ, K. C. **‘What Future for South-South Cooperation?’ background paper for the conference International Development Cooperation: Trends and Emerging Opportunities – perspectives of the new actors**. UNDP and the Government of Turkey (Istanbul 19-20 June, 2014).

_____, K. C. **Enhancing Management Practices in South-South Cooperation. Study on Country-Led Practices** New York: UN Office for South-South Cooperation/JICA, 2013.

_____. Karin; LALINDE, Andres; SCHNURR, Tatiana Cabral; e SHEHU, Xheni. **From a fledging donor to a powerhouse: improving Brazil's development cooperation framework and institutional setting**. School of International and Public Affairs (SIPA) at Columbia University, 2011.

VON MISES, L. **Nations, States, and Economy**. Trans. Teager. New York, New York University Press. 1919.

WADE, Robert. **Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WEAVER, Catherine. **Hypocrisy Trap: The World Bank and The Poverty of Reform**. Princeton University Press. 2008.

WEISS, Linda. **States in the Global Economy: bringing domestic institutions back** In. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

WHITE, Lyal. **Emerging powers in Africa: Is Brazil any different?**. South African Journal of International Affairs, 20:1, 2013.

WILLIAMSON, J. **The Washington Consensus Revisited**. In: L. Emmerij (ed.), Economic and Social Development into the XXI Century. Washington, DC, Inter-American Development Bank, 1997, p. 48-61.

_____, J.(ed.) **Latin American Adjustment: How Much Has Happened?**. Washington, DC, Institute for International Economics, 1985.

WOLF, Charles, Jr., WANG, Xiao e WARNER, Eric. **China's Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities Scale, Content, Destinations, and Implications**. RAND Corporation research report series, 2013.

WOODS. Ngaire. **Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance**. The Royal Institute of International Affairs, International Affairs 84: 6, 2008.

WORLD BANK. **The East Asian Miracle**. Oxford University Press, New York, 1993

_____. **World Development Report 1997**, Washington, DC, 1997.

_____. **World Development Report 2002**, Washington, DC, 1997.

_____. **World Development Report 2005**, Washington, DC, 1997.

XIAOYUN, Li e CHUANHONG, Zhang. **China's International Development Cooperation**. 2014 (no prelo).

YUSUF, Shahid, **Development Economics Through the Decades: a critical look at thirty years of the World Development Report**. The World Bank. Eletronic. 2008.

ZHANG, Ming. **The Transition of China's Development Model**. In: Wilhelm Hofmeister (ed.) **G20: Perceptions and Perspectives for Global Governance**. Konrad-Adenauer-Stiftung, Singapore, 2011.

ZHANG, Yanbing; GU, Jing e CHEN, Yunnan. **China's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate**. Evidence Report no. 116, Institute of Development Studies, UK, 2015.

Teses e Dissertações.

LOPES, Luara Landulpho Alves. **A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador.** Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas - UNESP, UNICAMP, PUC-SP, 2008 (Dissertação de Mestrado).

SILVA, B. J. **A Cooperação Sul-Sul como instrumento para o desenvolvimento: perspectivas para a República da Guiné-Bissau.** Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2011. (Tese Doutorado)

DUNDA, Fabiola Faro Eloy. **Cooperação Sul-Sul Brasileira em Saúde como Soft Power do Governo Lula.** Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba, 2012. (Dissertação de Mestrado)

SANTOS, Claire Gomes de. **Governança na Cooperação Internacional para o “Desenvolvimento”: contradições e desafios na relação entre organizações intergovernamentais do norte e organizações não governamentais do sul.** Programa de Pós Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011. (Tese de Doutorado)

Documentos.

ABC, Catálogo ABC de Cooperação Técnica do Brasil para a África, 2010. Disponível em: http://www.abc.gov.br/Content/abc/docs/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf

Décimo Segundo Congresso Nacional do Partido Comunista da China Twelfth National Congress of the Communist Party of China. Disponível em : <http://en.people.cn/dengxp/vol3/text/c1010.html>. Acessado em 03/2015.

Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na 40ª Reunião Ordinária do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) Palácio do Planalto, 27 de fevereiro de 2013. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-40a-reuniao-ordinaria-do-pleno-do-conselho-de-desenvolvimento-economico-e-social-cdes>

Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate de Alto Nível da 69ª Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU). Nova Iorque-EUA, 24 de setembro de 2014. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-de-alto-nivel-da-69a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-onu>

Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de comemoração do Cinquentenário da União Africana. Adis Abeba-Etiópia, 25 de maio de 2013. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-comemoracao-do-cinquentenario-da-uniao-africana>

Discurso do Presidente Lula na II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora—II CIAD, Salvador, 2006. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/549-ii_CIAD.pdf

Information Office of the State Council The People's Republic of China. Chinese White Paper on Foreign Aid, 2011. Disponível em: http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284620.htm

Information Office of the State Council The People's Republic of China. Chinese White Paper on Foreign Aid 2014. Disponível em: http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986592.htm

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009. Brasília, IPEA e ABC, 2010.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010. – Brasília, IPEA e ABC, 2013.

Ministério dos Negócios Exteriores da China. China's Initiation of the Five Principles of Peaceful Co-Existence. Disponível em: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/ziliao_665539/3602_665543/3604_665547/t18053.shtml

Nairobi United Nations High Level Conference on South-South Cooperation, 2009. Nairobi Outcome Document. Disponível em: <http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/Nairobi%20Outcome%20Document.pdf>

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Accra High Level Forums on Aid Effectiveness, 2009 Accra Agenda for Action: Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Busan High Level Forums on Aid Effectiveness, 2011. Busan Partnership Agreement: Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/busanpartnership.htm>

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Paris High Level Forums on Aid Effectiveness, 2005. Paris Declaration: Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>

Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 1975/76, desenvolvido no governo Geisel.

The Ministry of Foreign Affairs, Republic of Indonesia (Ed.). Asia-Africa speak from Bandung. Djakarta: 1955, pp. 161-169.

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

United Nations, Buenos Aires United Nations Conference of the global South on Technical Cooperation in Developing Countries, 1978. Documento do Plano de Ação de Buenos Aires. Disponível em: <http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/Buenos%20Aires%20Plan%20of%20Action.pdf>

United Nations General Assembly, Sixty-seventh session: The state of South-South cooperation. Report of the Secretary-General, 2012.

United Nations General Assembly. The state of South-South cooperation. Report of the Secretary-General. A/67/208. 30 July 2012.

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

Sites.

Agência Brasileira de Cooperação/Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/>

Aquivo Digital CPDOC/FGV-RJ. Verbetes: Movimento dos Não Alinhados e Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Disponível em: <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/collection/55/non-aligned-movement>
<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/ComissaoMista>

Development Assistance Committee (DAC)/Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/>

G7/G8 references to the work of the OECD. Disponível em: <http://www.oecd.org/general/g7g8referencestotheoecd.htm>

http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=156:dip_lomacia-comercial&catid=95&lang=pt-BR&Itemid=593

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). DAC Task Team on South South Cooperation: Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/taskteamonsouth-southco-operation.htm>

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Development Assistance Committee. Glossary of Statistical Terms. Disponível em: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043>

Query Wizard for International Development Statistics (QWIDS) ,OECD Stat. Disponível em: <https://stats.oecd.org/qwids/>

U.S. State Department. Office of the Historian. Verbete: Public Law 480. Disponível em: <https://history.state.gov/milestones/1961-1968/pl-480>

United Nations Department of Peacekeeping Operations. MINUSTAH. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/>

United Nations Office for South-South Cooperation. Disponível em: <http://ssc.undp.org/content/ssc.html>

Mídia.

Brasil no Mundo. Maria Regina Soares de Lima. **“Autonomia na Dependência”: A Agência da Política Externa.** Disponível em: <http://brasilnomundo.org.br/analises-e-opiniao/autonomia-na-dependencia-a-agencia-da-politica-externa/#.VYAyWPIViko>

Business Day. **Eight steps to successful China-Africa collaboration.** Disponível em: <http://www.bdlive.co.za/indepth/sa-china/2013/01/25/eight-steps-to-successful-china-africa-collaboration>

CCTV. **China holds press conference on White Paper on China's Foreign Aid** Disponível em: <http://english.cntv.cn/program/newshour/20110426/106105.shtml>.

China Daily Asia. He Dan. **NGOs balancing out government aid.** Disponível em: <http://epaper.chinadailyasia.com/asia-weekly/article-1653.html>

Chinese Association for International Understanding. Huang Haoming. **Chinese NGOs Going Global: Status quo and Challenges.** Disponível em: <http://www.cafiu.org.cn/english/NewsInfo.asp?NewsId=1436>

Folha de S. Paulo. Embaixador Mauro Vieira. **As embaixadas e a diplomacia de resultados.** Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/222263-as-embaixadas-e-a-diplomacia-de-resultados.shtml>

Ministry of Foreign Affairs/The People's Republic of China. **Wang Yi Talks about Expectation on 6th FOCAC: Enhance "Three-Aspect Support" on China-Africa Cooperation.** Disponível em: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1256317.shtm

O Estado de S. Paulo. Amanda Rossi. **Em uma década, relação do Brasil com a África avança, mas enfrenta críticas.** Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,em-uma-decada-relacao-do-brasil-com-a-africa-avanca-mas-enfrenta-criticas,1090652>.

O Estado de S. Paulo. Denise Chrispim Marin. **Escadaria na penumbra.** Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/blogs/denise-chrispim-marin/escadaria-na-penumbra/>

O Estado De S. Paulo. Lisandra Paraguassu. **Servidor reclama, mas Itamaraty vai manter políticas**. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,servidor-reclama-mas-itamaraty-vai-manter-politicas-imp-,1590537>

Observatório África - Análise da África Contemporânea – Grupo de Estudos Africanos – IREL/UNB. **30 anos da Odebrecht em Angola: entre premiações e denúncias**. Disponível em: <https://observatoriodafrica.wordpress.com/2014/07/11/30-anos-da-odebrecht-em-angola-entre-premiacoes-e-denuncias/>.

Senado Notícias. **Renan transmite a líderes pedido de presidente do BNDES para reunião sobre CPI**. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/06/17/renan-transmite-a-lideres-pedido-de-presidente-do-bndes-para-reuniao-sobre-cpi>

The Economist. **Brazil Takes Off**. Edição de 12/11/2009. Disponível em: <http://www.economist.com/node/14845197>

The Economist. **Speak softly and carry a blank cheque**. Edição de 15/07/2010. Disponível em: <http://www.economist.com/node/16592455>

Anexo I

Lista de Entrevistas

Entrevistado 1. **Marco Farani** (Ex. Diretor da Agência Brasileira de Cooperação - ABC Ministério das Relações Exteriores) 20/03/2013

Entrevistado 2. 20/03/2013

Entrevistado 3. 20/03/2013

Entrevistado 4. 20/03/2013

Entrevistado 5. 20/03/2013

Entrevistado 6. 20/03/2013

Entrevistado 7. 20/03/2013

Entrevistado 8. Sr. **Márcio Corrêia** (Coordenação Geral de Cooperação Técnica Multilateral) 01/06/2015

Entrevistado 9. Sr. **Diógenes Walter Oliveira** (Subin e ABC) 01/06/2015

Entrevistado 10. **Embaixador Luiz Augusto de Castro Neves** (ex. Embaixador na China 2004-2008) 08/05/2015

Entrevistado 11. **Embaixador José Botafogo Gonçalves** (Ex Secretário de Cooperação Econômica e Técnica Internacional da Subin 1979-1985) 08/05/2015

Entrevistado 12. **Embaixador Luiz Felipe Lampreia** (Ex. Ministro das Relações Exteriores 1995-2001 Ex. Diretor da Subin 1985-1987 e Ex. Diretor da ABC 1987-1992) 15/05/2015

Entrevistado 13. **Embaixador Roberto Abdenur** (Ex. Secretário Geral do Itamaraty e ex. Embaixador na China 1989-2003) 06/05/2015

Entrevistado 14. **Mao Xiaojing** (Deputy Director, Associate Research Fellow Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation, MOFCOM, China) (entrevista via e-mail)

Entrevistado 15. **Li Xiaoyun** (professor and former dean of China Agricultural University's College of Humanities and Development, and president of the China International Development Research Network) (entrevista via e-mail)

Anexo II

Formas de Financiamento de Cooperação Chinesa Contemporânea

De acordo com os dois White Papers (2011 e 2014), o programa de cooperação e assistência chinês tem três fontes de financiamento para as suas atividades: *grants*, empréstimos sem juros e empréstimos concessionais.

Grants são geralmente usados para cobrir os custos de projetos pequenos e médios de “*social welfare*” como hospitais, poços artesianos, unidades habitacionais, entre outros. Os Grants também têm como objetivo financiar projetos de desenvolvimento de recursos humanos, cooperação técnica e assistência para emergência humanitária. Em tese, os *grants* chineses são as atividades mais próximas do que os membros do CAD consideram *aid*. O MOFCOM é responsável pelos *Grants*.

Empréstimos Sem Juros são utilizados com frequência para que os países receptores possam construir obras públicas de médio porte e projetos que visem à melhoria dos padrões de vida da população. Estes empréstimos têm, de maneira geral, prazos de vinte anos incluindo cinco de uso, cinco de carência e dez para o pagamento do empréstimo. Esta modalidade de financiamento é usada geralmente para países com condições econômicas relativamente boas. O MOFCOM também é responsável pelos Empréstimos Sem Juros.

Empréstimos Concessionais têm como principal objetivo o financiamento de projetos de médio e grande porte, com propósitos produtivos ou que terão impacto nos padrões de vida da população. Essa modalidade geralmente financia projetos de infraestrutura, fábricas, hidrelétricas, etc. Os empréstimos concedidos nessa modalidade usam como base os juros do People’s Bank of China. Dessa forma, os juros dos empréstimos concessionais devem estar sempre abaixo desta base. A diferença dos valores é coberta por subsídios do governo chinês. Estes empréstimos têm duração de 15 a 20 anos, incluindo 5 a 7 anos de carência. Essa modalidade de financiamento é promovida pelo Exim Bank.

Anexo III

Presidentes Chineses (1949 – 2015)

Presidentes pós 1949	Mandato
Mao Zedong	1949-1976
Hua Guofeng	1976-1980
Deng Xiaoping	1980-1993
Jiang Zemin	1993-2003
Hu Jintao	2003-2013
Xi Jinping	2013 -

Anexo IV

Congressos do Partido Comunista da China

Antes da Formação da República Popular da China

Congresso	Ano
1º	1921
2º	1922
3º	1923
4º	1925
5º	1927
6º	1928
7º	1945

Depois da Formação da República Popular da China

Congresso	Ano
8º	1956
9º	1969
10º	1973
11º	1977
12º	1982
13º	1987
14º	1992
15º	1997