

Relatório de Pesquisa

“A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E A PROJEÇÃO INTERNACIONAL DE PAÍSES EMERGENTES – CENÁRIOS E PERSPECTIVAS”

Equipe

Prof^ª. Taiane Las Casas Campos

Bernardo Hoffman Versieux
(Assistente de Pesquisa)

**Pesquisa Financiada pelo Fundo de Incentivo a Pesquisa da Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais – PUCMINAS – Convênio 2013/ 8427 – S2**

Belo Horizonte, Setembro de 2015

“A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E A PROJEÇÃO EXTERNA DE MINAS GERAIS – CENÁRIOS E PERSPECTIVAS”

Equipe

Prof^ª. Matilde de Souza – Coordenadora

Prof^ª. Chyara Pereira Sales

Prof. João Francisco de Abreu

Prof. Onofre dos Santos Filho

Prof. Otávio Soares Dulce

Prof^ª. Taiane Las Casas Campos

Assistentes de Pesquisa

BAT I – Bernardo Hoffman Versieux (Ago/13 – Atual)

BAT II – Alana Dourado Portes (Set/2015 – Atual)

Nathália Gomide Ribeiro (Nov/14 – Ago/15)

Márcia de Paiva Fernandes (Mar/14 – Jul/14)

Paula Barreto Haddad (ago/2013 – fev/2014)

Bolsistas da Pesquisa

BIC – Ana Luiza Resende Moura (Set/15 – Atual)

Eliza Fiuza Costa (Mar/15 – Ago/15)

Alana Dourado Portes (Fev/14 – Jan/15)

Márcia de Paiva Fernandes (Ago/13 – Dez/13)

BIC – Indira Pereira Nascimento (Nov/14 – Atual)

Luana Martinez Amaral – (Ago/13 – Jun/14)

BIC – Luíza Camargos (Ago/15 – Atual)

Elora Marconi de Souza (Ago/13 – Jul/15)

FIP PUC Minas – Luíza Camargos (Ago/14 – Jul/15)

Luiza Rodrigues Costa (Ago/13 – Jul/14)

**Pesquisa Financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais – FAPEMIG –
Convênio CSA AES 00099-13**

Belo Horizonte, Setembro de 2015

SUMÁRIO

1. Introdução	10
2. A Cooperação sul-sul no contexto da cooperação entre estados no sistema internacional	12
3. A cooperação sul-sul como jogo de coordenação	17
4. Metodologia	20
4.1 Origem e coleta dos dados	20
4.2. Definição da amostra de países doadores	21
4.3. Critérios relativos às modalidades da cooperação	27
4.4. Critérios para seleção das atividades de cooperação pesquisadas	30
4.5. Critérios para definição do formato dos acordos a serem pesquisados- atores e recursos	31
4.6. Outros elementos de análise da cooperação sul-sul	33
5. Análise e discussão dos resultados	33
5.1 Os países doadores da cooperação sul-sul	33
5.2 Atividades da cooperação sul-sul	34
5.3 Formatos dos acordos de cooperação	37
5.3.1 <i>Atores envolvidos</i>	37
5.3.2 <i>Origem dos recursos</i>	39
5.3.3 <i>Recursos envolvidos</i>	40
6. As agendas da Cooperação sul-sul	45
6.1. Análise das agendas de maior importância da cooperação sul-sul para o desenvolvimento	48
6.1.1 <i>Saúde</i>	49
6.1.2 <i>Educação</i>	51
6.1.3 <i>Agropecuária</i>	53
6.1.4 <i>Administração Pública</i>	54
7. A evolução temporal da cooperação sul-sul	56
8. Os países receptores da cooperação sul-sul	59

9. Estudos de caso – China, Brasil e Turquia	69
9.1 O histórico da cooperação sul-sul de China, Brasil e Turquia	69
9.2 A cooperação sul-sul de China, Brasil e Turquia – resultados da pesquisa empírica em perspectiva comparada	73
10. Conclusão	86
11. Referências bibliográficas	90
12. Anexos – Tabelas	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Listas de classificação de países emergentes em 2013	23
Quadro 2 – Lista de países classificados como doadores	26
Quadro 3 – Modelos de classificação das modalidades de cooperação sul-sul para o desenvolvimento	27
Quadro 4 – Setores da cooperação sul-sul	32

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Lista decrescente de atividades de cooperação sul-sul para o desenvolvimento para cada país emergente	35
Tabela 2 – Distribuição das atividades de cooperação por modalidades e por países emergentes	36
Tabela 3 – Atores envolvidos na cooperação sul-sul	38
Tabela 4 – Origens dos recursos da cooperação sul-sul	39
Tabela 5 – Natureza financeira da cooperação sul-sul	41
Tabela 6 – Característica do investimento da cooperação sul-sul	42
Tabela 7 – Condicionais da cooperação sul-sul	44
Tabela 8 – Distribuição das atividades por setores – 1ª Parte: Setores Importantes (acima de 6% cada)	45
Tabela 9 – Distribuição das atividades por setores – 2ª Parte: Setores Intermediários (entre 1% e 6% cada)	46
Tabela 10 – Distribuição das atividades por setores – 3ª Parte: Setores Irrelevantes (abaixo de 1% cada)	47
Tabela 11 – Distribuição decrescente das atividades em educação	50
Tabela 12 – Distribuição decrescente das atividades em saúde	52
Tabela 13 – Distribuição decrescente das atividades em agropecuária	53
Tabela 14 – Distribuição decrescente das atividades em administração pública	55
Tabela 15 – Distribuição no tempo das atividades de cooperação de cada país emergente	58
Tabela 16 - Distribuição geográfica das atividades de cooperação sul-sul – Dados Agregados	59
Tabela 17 – Distribuição dos recebedores da África	61
Tabela 18 – Distribuição dos recebedores da América	63
Tabela 19 – Distribuição dos recebedores da Ásia	65
Tabela 20 – Distribuição dos recebedores da Europa	66
Tabela 21 – Distribuição dos recebedores da Oceania	67
Tabela 22 – Organizações Internacionais que são recebedores de cooperação	68
Tabela 23 – Comparativo das modalidades de cooperação sul-sul para o desenvolvimento realizadas por Brasil, China e Turquia	73

Tabela 24 – Tipo de cooperação sul-sul – China, Brasil e Turquia	76
Tabela 25 – Origem da cooperação sul-sul – China, Brasil e Turquia	77
Tabela 26 – Natureza financeira da cooperação sul-sul – dados agregados	78
Tabela 27 – Característica do investimento da cooperação sul-sul – China, Brasil e Turquia	79
Tabela 28 – Condicionalidades da cooperação sul-sul – China, Brasil e Turquia	79
Tabela 29 – Distribuição das atividades por setores/agendas da China	80
Tabela 30 – Distribuição das atividades por setores do Brasil	81
Tabela 31 – Distribuição das atividades por setores da Turquia	82
Tabela 32 – Distribuição geográfica das atividades de cooperação sul-sul – China, Brasil e Turquia	85

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Linha do tempo das atividades de cooperação sul-sul em educação – 3 principais países	51
Gráfico 2 – Gráfico 2 – Linha do tempo das atividades de cooperação sul-sul em educação – 3 principais países	52
Gráfico 3 – Linha do tempo das atividades de cooperação sul-sul em agropecuária – 3 principais países	54
Gráfico 4 – Gráfico 4 – Linha do tempo das atividades de cooperação sul-sul em administração pública – 3 principais países	56
Gráfico 5 – Linha do tempo da cooperação sul-sul – Dados agregados	57
Gráfico 6 – Linha do tempo da cooperação sul-sul – China, Brasil e Turquia	84

LISTA DE SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACD	<i>Asia Cooperation Dialogue</i>
APCAEM	<i>United Nations Asian and Pacific Centre for Agricultural Engineering and Machinery</i>
APEC	<i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i>
APF	<i>Asia Pacific Forum</i>
ASA	Cúpula América do Sul – África
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i>
ASPA	Cúpula América do Sul – Países Árabes
BRICS	<i>Brazil – Russia – India – China – South Africa Forum</i>
CAD	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE
CAN	Comunidade Andina
CARICOM	Comunidade do Caribe
CFC	<i>The Common Fund for Commodities</i>
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRIDAP	<i>Centre on Integrated Rural Development for Asia and the Pacific</i>
EBRD	<i>European Bank for Reconstruction and Development</i>
ECOSOC	<i>United Nations Economic and Social Council</i>
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i>
ESCAP	<i>Economic and Social Commission for Asia and the Pacific</i>
EU	União Europeia
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
GCC	<i>Gulf Cooperation Council</i>
HONLEA	<i>Heads of National Drug Law Enforcement for Asia-Pacific</i>
IBSA	<i>India – Brazil – South Africa Dialogue Forum</i>
IFAD	<i>International Found for Agricultural Development</i>
LDC	<i>Least Developed Countries</i>
LEA	Liga dos Estados Árabes
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MOFCOM	<i>Ministry of Commerce People’s Republic of China</i>
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA	Organização dos Estados Americanos
OIC	<i>Organization of Islamic Cooperation</i>
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PALOP	Países Africanos de Língua Portuguesa
PAWO	<i>Pan-African Women's Organization</i>
PECC	<i>Pacific Economic Cooperation Council</i>
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SACU	<i>Southern Africa Customs Union</i>
SEAMEO	<i>Southeast Asian Ministers of Education Organization</i>
TIKA	<i>Turkish Cooperation and Coordination Agency</i>
UA	União Africana
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>

1 – Introdução

Esse relatório de pesquisa é um produto da pesquisa “A cooperação internacional e a projeção externa de Minas Gerais – cenários e perspectivas”, desenvolvida no âmbito do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais com recursos provenientes do Fundo de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais- FAPEMIG. Essa pesquisa foi segmentada em três partes, sendo que a primeira delas trata da cooperação sul-sul no âmbito internacional. A segunda parte analisa a atuação no Brasil nessa modalidade de cooperação e, por fim, a terceira parte analisa a atuação das unidades subnacionais brasileiras, particularmente o Estado de Minas Gerais, na cooperação promovida pelo Brasil.

O presente relatório trata dessa primeira parte, ou seja, a cooperação na dimensão internacional. Para viabilizar essa pesquisa, contamos com os recursos do Fundo de Amparo a Pesquisa – FIP – da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, que na oportunidade agradecemos pelo apoio dado para a realização dessa pesquisa. Focado na dimensão internacional, essa pesquisa tem o objetivo de analisar a cooperação sul-sul promovidas pelos países considerados “emergentes”. Nessa categoria, enquadrados 20 países, que formam o conjunto de países doadores da cooperação sul-sul analisados nessa pesquisa.

As etapas da pesquisa consistem do levantamento de dados primários, ou seja, da pesquisa acerca dos acordos de cooperação estabelecidos por esses 20 países durante o período de 1999 a 2014, no qual obtivemos um total de 9183 atividades de cooperação. Em seguida, analisamos essa amostra de atividades de cooperação tendo como referência os atores, as modalidades de atividades, os recursos envolvidos e as agendas mais importantes. Elaboramos as análises de forma descritiva dos dados e, quando necessário, discutimos as participações absolutas e relativas.

Esse relatório apresenta, ainda, a nossa compreensão, em termos teóricos, dos elementos necessários para entendermos a cooperação sul-sul para o desenvolvimento. Essa é uma modalidade de interação dos estados no sistema internacional caracterizada por um “problema” de ação coletiva no qual a estratégia dominante é a cooperação entre os Estados. Essa estrutura teórica nos possibilitou estabelecer três hipóteses, que fundamentam a pesquisa, a saber: 1. os acordos de cooperação entre países do sul são celebrados, majoritariamente, entre poucos países; 2. existem importantes assimetrias entre os participantes, seja em termos de capacidade econômica, técnica, política, dentre outras, ou seja, o doador é, via de regra, um país que detém, em termos relativos, mais desses atributos e; 3. os acordos são celebrados entre o país doadores e um mesmo conjunto de países receptores, de forma a definir um número de interações que os permitam auferir ganhos de experiências passadas.

O objetivo da pesquisa, da qual esse relatório é produto, é discutir o papel dos países emergentes para a cooperação sul-sul para o desenvolvimento. A pesquisa, portanto, parte do pressuposto que a categoria de “países emergentes” deve ser estudada e analisada consistentemente, de modo a verificar a conveniência dessa categorização. O termo tem sido bastante frequente em discursos oficiais e agências de classificação de risco financeiro para a explicação e/ou previsão da atuação política daqueles países com altas taxas de crescimento econômico, de abertura ao capital estrangeiro e de crescente participação no comércio internacional. As análises, em função dessa proeminência econômica, partem da premissa que os países emergentes seriam atores com crescente participação nas barganhas internacionais e líderes na cooperação sul-sul (AYLLON, 2011; MILANI, 2013). A pesquisa visa verificar a validade dessa visão de que os países emergentes são importantes doadores de cooperação sul-sul a partir do estudo empírico das fontes primárias das atividades de cooperação sul-sul para o desenvolvimento realizadas por cada um dos países emergentes.

Esse relatório se estrutura em dez partes. Na primeira parte demarcamos o escopo da pesquisa distinguindo a cooperação política daquela voltada ao desenvolvimento e qualificando a nossa compreensão do que é a cooperação sul-sul para o desenvolvimento. Na segunda parte, apresentamos a estrutura teórica que esclarece acerca dos elementos que envolvem a cooperação sul-sul como um tipo específico de dilema de ação coletiva dos Estados na esfera internacional. Nas partes quatro a oito apresentamos a pesquisa empírica, assim como nossas escolhas metodológicas e os resultados. A partir dos resultados agregados da pesquisa, identificamos a necessidade de estudar mais detidamente a cooperação promovida por três países, uma vez que esses são os principais protagonistas da cooperação sul-sul, sendo eles: Brasil, China e Turquia. Por fim, estruturamos nossos principais resultados na forma de conclusões, que nos permitem trazer um quadro geral da cooperação sul-sul desenvolvida pelos países da nossa amostra.

Algumas qualificações foram definidas para formatar o escopo dessa pesquisa. A primeira delas é que a cooperação sul-sul deve ser entendida como uma forma de cooperação internacional, não sendo possível distinguir, em contraste com outras formas de cooperação, características fundamentais que sustentem que essa modalidade seja efetivamente diferente naquilo que concerne ao comportamento dos atores. Nesse sentido, a abordagem assumida aproxima-se da visão de que a cooperação sul-sul para o desenvolvimento é motivada por uma série de fatores, como: político-estratégico, econômico-comercial, socioculturais, ambientais, entre tantos outros fatores que induzem a atividade política internacional (PUENTE, 2010), inclusive para o exercício de poder (“*soft Power*”) (MILANI, 2013); e afasta-se da perspectiva de que essa cooperação seja motivada exclusivamente por solidariedade (AYLLON, 2006). O que diferencia relevantemente a cooperação sul-sul das demais formas de cooperação é que essa é realizada pelos países do hemisfério

socioeconômico sul. Denominados de países de Terceiro Mundo durante a Guerra Fria, atualmente são tratados como países em desenvolvimento (inclusive com membros do antigo bloco socialista) os países que compõem esse grande hemisfério sul e suas respectivas relações de cooperação.

Em segundo lugar, foi necessário definirmos nossa amostra que, composta de 20 países, pode ter excluído importantes doadores da cooperação sul-sul. Tivemos, ainda, que estabelecer parâmetros quanto às modalidades de cooperação a serem consideradas. Grande parte da literatura trata a assistência humanitária, o perdão das dívidas externas, dentre outros, como modalidades da cooperação sul-sul para o desenvolvimento. Nós optamos por considerar aquelas modalidades que, de fato, alteram os níveis de desenvolvimento dos países receptores dessa forma de cooperação.

Por fim, essa pesquisa se limitou a apresentar os dados – de forma absoluta e/ou proporcional – sem uma análise de dados mais apurada em termos estatísticos. Uma vez que os dados serão disponibilizados eletronicamente, é possível que essas análises sejam efetuadas em outro momento e/ou por outros pesquisadores interessados.

Isso nos remete à mais importante contribuição dessa pesquisa que é a de levantar os dados, que em sua grande maioria, estão dispersos, não completos, exigindo de nossos colaboradores um imenso exercício de paciência e dedicação em levantar os dados e conferir a informação obtida em outras fontes de dados. Essa é provavelmente a principal dificuldade das pesquisas em cooperação sul-sul, pois a clara falta de transparência e sistematização das informações torna as pesquisas extremamente difíceis de serem executadas. Por tudo isso, agradecemos toda a dedicação e apoio da nossa equipe de colaboradores e das agências de fomento que viabilizaram essa pesquisa.

2. A cooperação sul-sul no contexto da cooperação entre estados no sistema internacional

Historicamente, a cooperação sul-sul divide-se em duas vertentes principais: a cooperação sul-sul política, voltada para a concertação política e para a integração em âmbito regional; e a cooperação sul-sul para o desenvolvimento, centrada na promoção de práticas de elevação do estágio de desenvolvimento social e econômico dos países. São estratégias diferentes de inserção no plano internacional, com interesses, objetivos e expectativas igualmente diferentes. A literatura produz certa confusão na distinção dessas vertentes, nesse sentido faz-se necessária uma breve distinção.

A cooperação sul-sul política promove toda diversidade de interações internacionais vistas no sistema internacional, sejam essas bilaterais, multilaterais, por meio de organismos internacionais e a formação de blocos. Dentre essas modalidades, torna-se relevante destacar a formação de grupos de votação em fóruns multilaterais em função da defesa dos interesses dos países menos

desenvolvidos¹ em detrimento das preferências dos países desenvolvidos, como o G-77, com diversas representações em órgãos do sistema ONU, e o G-20 agrícola, formado para a defesa dos interesses dos países fortemente agrícolas na OMC.

Outras formas de cooperação sul-sul política são os grupos de concertação política regional, como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a União Africana (UA) e o Diálogo para a Cooperação da Ásia (ACD); e os blocos integração regionais, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Comunidade Andina (CAN), a Comunidade Econômica dos países do Oeste Africano (ECOWAS), a União Aduaneira da África Austral (SACU), o Conselho de Cooperação do Golfo (GCC), a ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático) e o *“Pacific IslandsForum”*, entre tantas outras ocorrências regionais de cooperação sul-sul.

A cooperação sul-sul política também vem desenvolvendo-se em âmbito inter-regional, seja entre países que compartilham laços socioculturais em comum, como a Comunidade dos Países de Língua Inglesa (CPLP) e a Liga dos Estados Árabes (LEA); ou com importantes iniciativas de aproximação de países com poucos laços históricos, como a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), a Cúpula América do Sul-África (ASA) e a Cooperação Econômica para a Ásia e o Pacífico (APEC). A cooperação inter-regional também tem recebido crescente interesse dos países emergentes, o que se comprova com a formação dos fóruns Brasil-Índia-América do Sul (IBSA) e Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul (BRICS).

A cooperação sul-sul para o desenvolvimento é o conjunto das interações entre os países em desenvolvimento destinadas especificamente para a promoção do desenvolvimento social, econômico e políticos desses países. Essa modalidade de interação internacional cresceu a partir do fim da Guerra Fria, com o arrefecimento das tensões político-ideológicas entre os Estados Unidos e a União Soviética, porém tem como marco de origem o contexto pós-II Guerra Mundial.

As primeiras iniciativas de promoção da cooperação para o desenvolvimento entre os países do sul acontecem na década de 1950, com a percepção desses países do sucesso do Plano Marshall, a política de reconstrução da Europa Ocidental promovida pelos Estados Unidos que lançaria as bases para a criação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – até hoje o principal organismo promotor da cooperação para o desenvolvimento entre os países desenvolvidos e países em desenvolvimento: a cooperação norte-sul –; e com o processo de descolonização de África e Ásia e a ascensão da agenda de desenvolvimento por parte desses novos Estados, com demandas mais urgentes do que os países da Europa – politicamente essa agenda

¹ O documento “World Economic Situation and Prospects 2015” da ONU traz, em seu anexo, a mais recente listagem de países desenvolvidos, em transição, em desenvolvimento e os menos desenvolvidos segundo as perspectivas dessa organização. Essas três últimas categorias de países são tratadas conjuntamente como países em desenvolvimento nesse trabalho. Disponível em http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_archive/2015wesp_full_en.pdf

estava atrelada ao Movimento dos Não-Alinhados e motivou a formação do G-77 na Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) (PUENTE, 2010).

O período entre as décadas de 1960 e 1990 é marcado mais pela dependência dos países em desenvolvimento em relação ao recebimento de cooperação proveniente dos países desenvolvidos do que iniciativas de cooperação sul-sul. Durante esse período também ocorreram os choques dos preços do petróleo, ocasionando um enorme endividamento de praticamente todos os países do sul. Nesse sentido, a disponibilidade de recursos financeiros, técnicos e humanos era escassa nos países em desenvolvimento, o que limitava as possibilidades de cooperação. Nessa fase também se tornou claro para os países do sul o baixo impacto em termos da sustentabilidade do desenvolvimento das iniciativas de cooperação promovidas pelos países do norte.

O Plano de Ação de Buenos Aires (1978), sob os auspícios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), já preconizava a busca pela adoção de práticas mais efetivas para a promoção do desenvolvimento a partir da modalidade de cooperação técnica, apontando a necessidade de maior envolvimento dos países receptores (países do sul) para a identificação dos setores estratégicos, o fortalecimento da burocracia pública e a formação de centros de pesquisa. Em relação à cooperação sul-sul, o plano recomendava que a atuação internacional dos países do sul deveria ser gradual, do nível regional ao inter-regional até o internacional, de modo a prover autossuficiência nacional e incentivar os fluxos nas regiões geográficas menos desenvolvidas.

A partir da década de 1990 e do fim da União Soviética, a política internacional abre-se a novas agendas internacionais além de segurança e comércio. Nessa época importantes temas são objeto de interesse internacional através das conferências sobre: Direitos da Criança (1989), Educação (1990), Meio Ambiente (1992), Direitos Humanos (1993), População (1994), Direitos da Mulher (1995), Habitat (1996) e Mudanças Climáticas (1997) (AYLLON, 2006). A adoção dos Objetivos do Milênio no fim da década colocaria a agenda do desenvolvimento no centro dos debates de política internacional. Nesse período tornavam-se novamente claras, para os países do sul, as limitações do modelo de cooperação para o desenvolvimento proposto pelos países do norte. Apesar do maior volume de atividades e recursos no decorrer da década, as atividades de cooperação para o desenvolvimento foram incapazes de promover um desenvolvimento que perdurasse para além do escopo e vigência das próprias atividades de cooperação. Tornava-se imperativo aos países o fortalecimento da cooperação sul-sul em função do alcance de um nível sustentável de desenvolvimento.

Nos anos 2000, as discussões da cooperação para o desenvolvimento dividiram-se em duas vertentes: a busca por maior nível de financiamento e por maior efetividade da cooperação internacional. Com relação ao financiamento, a conferência de Monterrey (2002), posteriormente reforçada pela conferência de Doha (2008), ainda é o marco mais importante. O Consenso de

Monterrey adota que os países do sul organizem parte de seus recursos financeiros domésticos para a promoção de seu desenvolvimento; a mobilização de recursos financeiros para o desenvolvimento a partir do investimento externo; o crescimento do comércio internacional entendido como uma engrenagem de promoção do desenvolvimento; preconiza a sustentabilidade das dívidas externas e a coerência entre as atividades domésticas e o sistema financeiro internacional. Em julho de 2015, ocorreu na Etiópia a terceira conferência sobre o financiamento da cooperação para o desenvolvimento, na qual foi adotada a Agenda de Adis Abeba para a promoção do desenvolvimento. O documento trata da promoção de estratégias de financiamento para aquilo que denomina de os três aspectos do desenvolvimento: crescimento econômico inclusivo, a promoção da inclusão social e a proteção do meio ambiente. No documento, além de outras estratégias, a cooperação sul-sul é considerada uma importante forma de promoção do desenvolvimento, com caráter complementar à principal forma de cooperação para o desenvolvimento – a cooperação norte-sul; repetindo o argumento desenvolvido pela Parceria Global (2014), que será tratada a seguir. A Agenda de Adis Abeba, no entanto, reforça o Consenso de Monterrey e também preconiza que a promoção para o desenvolvimento seja realizada a partir da organização das estruturas políticas internas. A receptividade ao investimento externo, o comércio internacional, a gestão das dívidas públicas e a cooperação para o desenvolvimento são considerados acessórios às políticas de promoção de desenvolvimento realizadas por cada país.

Na vertente da efetividade, quatro fóruns de alto nível sobre a efetividade da cooperação marcam as discussões sobre a cooperação para o desenvolvimento. A conferência de Roma (2003) determina maior participação dos países receptores da cooperação: a cooperação deve ser fornecida conforme as prioridades do país receptor; o receptor deve concentrar esforços na melhoria e na flexibilidade da burocracia responsável pelas atividades de cooperação; e as boas práticas devem ser encorajadas e monitoradas, fortalecendo os caminhos para o desenvolvimento estabelecidos pelos países receptores. Nas conferências seguintes – Paris (2005) e Acra (2008) – foram adotados planos de ação nos quais, pela primeira vez, receptores e doadores concordaram em ser igualmente responsáveis pelo resultado da cooperação. Em Paris (2008) acordou-se que os países em desenvolvimento deveriam determinar suas estratégias para a redução de pobreza, a melhoria de suas instituições e o combate à corrupção; países doadores devem se alinhar a essas estratégias e usar os sistemas locais, coordenar e simplificar os procedimentos e compartilhar as informações; países receptores e doadores devem focar em resultados, de modo que o desenvolvimento possa ser mensurável. Enquanto em Acra (2008), conferência com alto grau de participação de atores internacionais não estatais, houve o reforço das proposições de Paris e a contratação de novos compromissos: a declaração de Bogotá sobre a adoção de princípios de efetividade na cooperação sul-sul; os princípios de Istambul sobre a participação da sociedade civil

na cooperação para o desenvolvimento e a declaração de Dili sobre a adoção de princípios de efetividade na cooperação em países afetados por conflitos. Por fim, a conferência de Busan (2011), além de reforçar os princípios e diretrizes adotadas nos encontros anteriores, discutiu a adoção de mecanismos de controle democrático sobre a cooperação para o desenvolvimento, recomendando que as comunidades locais devam ser parte de todo o processo de cooperação; e a necessidade de aumento das práticas de cooperação triangular (através do intermédio de organizações internacionais) e sul-sul, de modo a promover maior diversidade de cooperação horizontal.

Em 2014, aconteceu o primeiro encontro de alto nível da “Parceria Global para a Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento” na Cidade do México. A parceria é decorrente da conferência de Busan, na qual a necessidade de concertação das práticas mais eficazes tornou-se evidente. No documento final do encontro, torna-se claro que, apesar da crescente importância nos últimos anos, a cooperação sul-sul detém um caráter complementar – não de alternativa – à cooperação norte-sul, sendo atualmente responsável por cerca de 10% das atividades de cooperação para o desenvolvimento. A cooperação sul-sul é entendida como uma modalidade que pode melhorar muito a efetividade da cooperação, visto que a doadores são antigos recebedores, possuidores de valiosa experiência e conhecimento dos processos em torno da cooperação para o desenvolvimento. Nesse contexto, o encontro da Parceria Global preconiza que as práticas de cooperação triangular sejam estimuladas, sobretudo as formas que envolvem os países desenvolvidos e as organizações internacionais, como a prática que tem maior potencial para a promoção da cooperação para o desenvolvimento eficaz.

Nesse sentido, percebe-se um quadro dinâmico para a cooperação para o desenvolvimento, inclusive em sua vertente sul-sul, ao longo das décadas. A cooperação para o desenvolvimento começa basicamente como ajuda humanitária ou financeira – a partir dos planos de recuperação de Europa e Japão ainda no final da década de 1940. O conceito de desenvolvimento altera-se ao longo das décadas, sobretudo a partir do avanço da cooperação técnica nas mais diversas áreas do conhecimento, tornando-se uma combinação de perspectivas econômicas e sociais, como refletido nos Objetivos do Milênio em 2000 – previstos para serem alcançados até 2015. A nova agenda do desenvolvimento pós-2015, prevista para o período entre 2015 e 2030, será votada pela Assembleia Geral da ONU no fim de setembro de 2015. A proposta já acordada entre as partes, denominada de Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, contempla a adoção de 17 objetivos, que abarcam três aspectos do desenvolvimento: econômico, social e ambiental. O conceito de desenvolvimento, portanto, passa a relacionar-se a abordagem de que o adequado desenvolvimento não pode relacionar-se apenas com os aspectos econômicos e sociais. Nessa perspectiva, o desenvolvimento deve promover condições dignas para indivíduos e sociedades e também para as gerações futuras, garantindo a sustentabilidade das atividades humanas com relação ao meio ambiente. Essa

importante alteração na agenda do desenvolvimento – em partes adiantadas pelos documentos finais da Parceria Global e da Conferência de Adis Abeba –, quando implementada, certamente terá importantes implicações para a cooperação sul-sul para o desenvolvimento nos próximos anos.

3 – A cooperação sul-sul como um jogo de coordenação

A evolução das negociações, bem como o processo de consolidação institucional, da cooperação sul-sul nos leva a crer que essa modalidade de cooperação entre Estados traz características próprias, às quais passamos a examinar.

A interação dos estados seja na forma da cooperação sul-sul e outras formas de relação no sistema internacional devem ser analisadas a partir de três dimensões, que se estruturam de forma sequenciada, sendo elas: 1. os interesses, preferências e estratégias escolhidas; 2. os dilemas ou problemas de ação coletiva que resultam de suas preferências e estratégias; e, por fim, 3. as estruturas institucionais, que são criadas para “equacionar” esses dilemas.

Uma das principais limitações das pesquisas em Relações Internacionais se refere a dificuldade ou impossibilidade de se definir os interesses dos estados na dimensão sistêmica. Para contornar essa questão, duas estratégias são majoritariamente utilizadas pelos pesquisadores. A primeira, recomendada por Snidal (1985 a), é a de buscar em outras áreas das Ciências Sociais os parâmetros que eventualmente estabelecem os interesses dos estados em agendas específicas, tais como a Teoria Econômica para as questões comerciais, dentre outras. A segunda estratégia consiste em analisar as preferências dos estados por cursos de ação em situações postas. Apesar do caráter tautológico dessa escolha – uma vez que se utiliza das preferências para determinar os interesses, sendo esses que determinam as preferências – é amplamente utilizado pelos pesquisadores, inclusive considerando que essas duas variáveis são sinônimos.

Com esse procedimento metodológico, a análise das interações dos estados se concentra na definição e análise das estratégias dos estados em agendas como comércio, segurança, meio ambiente, entre outros, utilizando, como fazem a ampla maioria dos pesquisadores, a estrutura dos jogos. Como as agendas mais analisadas têm sido a de segurança e comércio, tem prevalecido a utilização do dilema do prisioneiro como instrumento analítico das preferências dos estados em suas relações no sistema internacional. Esse tipo de jogo se estrutura a partir de duas estratégias possíveis: coopera e não coopera, sendo que a estratégia dominante é não cooperar. Para reverter a predominância da não cooperação, os pesquisadores recomendam e justificam a criação de instituições internacionais, sendo esse o instrumento mais eficaz para equacionar esse dilema de ação coletiva. A não cooperação traz ganhos imediatos aos estados e para dissuadi-los de adotarem

essas estratégias, deve-se criar mecanismos institucionais de forma a prover informação e conhecimento sobre as estratégias dos demais players, monitorar seus comportamentos e punir os dissidentes (AXEROLD & e KEOHANE, 1985). Essa estrutura analítica contempla, essencialmente, as agendas de comércio e segurança é importante ressaltar. Como as relações entre estados na chamada cooperação sul-sul contempla agendas como saúde, educação, agricultura, não nos parece adequado supor que a estratégia dominante dos atores seja a não cooperação. Sendo assim, entendemos que outro tipo de jogo - “jogos de coordenação”- podem ser utilizados quando, a princípio, ambos os players têm preferências por cooperar.

Nos jogos de coordenação, a estratégia dos players é contingente, ou seja, as escolhas feitas por um jogador geram efeitos nas escolhas do outro. A principal característica desse jogo é a de que o processo de negociação é um elemento importante para que o “eixo de coordenação”- ao longo do qual dispomos os *pay-offs* dos jogadores, proposto por Snidal (1985b), se converta em um “ponto de coordenação”, ou seja, quando o acordo é alcançado. O autor analisa três elementos que seriam importantes para definir o “ponto de coordenação”: o número de atores e as eventuais assimetrias existentes entre eles; as escolhas estratégicas ou mutualidade de interesses; e o número de interações que experimentam, ou seja, o horizonte de tempo.

Quanto maior o número de estados participantes, mais difícil de negociar e obter um acordo. Se houver diferenças em termos de assimetria de posição, ou seja, preferências ao longo do eixo, os estados com maior poder político ou econômico podem conseguir definir o ponto de coordenação mais próximo de suas preferências. Quanto às escolhas estratégicas, é importante observar que as preferências não são idênticas, contudo, a probabilidade de haver cooperação é ampla, a depender das condições da negociação política. Por fim, quanto ao número de interações, Snidal (1985 b) lembra que a existência de relações ocorridas no passado pode ser importante para prover informações aos participantes de forma a definir as preferências dos participantes. O futuro pode implicar na definição de outros pontos de coordenação, se as preferências mudarem, e, por fim, o presente não favorece a cooperação devido à necessidade de ajustamento de posições.

Estabelecidos os parâmetros dos dilemas de ação coletiva – dilema do prisioneiro e jogos de coordenação- é possível analisarmos como os estados “equacionam” esses dilemas, ou seja, qual o formato e demais características dos arranjos institucionais melhor se adequam a cada situação. Quando a estratégia dominante é a não cooperação, as estruturas institucionais devem possibilitar a mudança desse curso de ação dos participantes e o fazem mediante o monitoramento e, eventualmente, a possibilidade de punição dos dissidentes. No caso em que a estratégia dominante é a cooperação, a estrutura institucional precisa, tão somente, prover informações aos estados. Stein (1982) considera que as convenções e padronizações são adequadas a essa situação, não há, segundo o autor, a necessidade de instituições. Esse autor também considera que a convenção é o

design ideal para equacionar o jogo de coordenação. Para ele, a estrutura institucional deve ter baixos níveis de institucionalização, uma vez que suas funções básicas se prestam a facilitar as escolhas, interpretações e a observância de uma convenção particular. Além disso, essa estrutura institucional deve prover informações sobre as preferências e políticas dos estados e ser um fórum para a resolução dos problemas de barganha, que decorrem da escolha de uma convenção em particular. Martin (1992) concorda que essa é uma estrutura suficiente para esse tipo de problema de ação coletiva, mas ressalta que sendo assim, os estados não têm motivação para delegar autoridade para monitorar o cumprimento dos acordos. Não há, assim, motivações para criação de instituições supranacionais ou de mecanismos de “*enforcement*”, uma vez que alcançado o ponto de convergência das preferências, nenhum ator tem motivações para dele se afastar.

A cooperação sul-sul para o desenvolvimento deve ser entendida através da lógica do dilema dos jogos de coordenação. A cooperação é a estratégia dominante e os atores têm somente que negociar e coordenar de suas posições de forma a transformar o “eixo de coordenação” em um “ponto de coordenação”. Esse é o problema de ação coletiva que os estados devem enfrentar quando têm interesse por cooperar em agendas como saúde, educação, meio ambiente, dentre outros. Com esse formato, esperamos que os acordos de cooperação nessas agendas contemplem um pequeno número de países participantes, uma vez que isso viabiliza a negociação em torno de um “ponto de coordenação”. A mutualidade de interesses é estabelecida a priori, tendo em vista que alcançar o desenvolvimento econômico e social é do interesse de qualquer estado no sistema internacional. Contudo, deverá haver interesses mútuos quanto ao formato do acordo a ser celebrado, ou seja, deverá haver convergência por parte do país doador e por parte do receptor dos elementos e recursos que configurarão os acordos de cooperação. Esperamos, ainda, identificar assimetria em termos de capacidade econômica, técnica e financeira entre doador e receptor, o que tornara o “ponto de coordenação” mais próximo dos interesses do doador relativo aos do país receptor. Por fim, esperamos identificar a continuidade no tempo de acordos de cooperação, ou seja, que os acordos de cooperação tenham protagonistas perenes, pois as experiências passadas são um importante elemento para conformar o “ponto de coordenação”. Assim, os países doadores buscarão celebrar contratos com país receptores com os quais já firmaram acordos em períodos anteriores. Com essa configuração, esperamos, ainda, que as relações entre doadores e receptores tenham um baixo grau de institucionalização. A análise do processo de consolidação das negociações multilaterais para definir os parâmetros para a cooperação sul-sul, bem como a norte-sul, evidencia a ausência de mecanismos de monitoramento, de delegação de autoridade e de mecanismos de “*enforcement*” entre as partes. Essas características também devem definir os acordos celebrados por dois ou mais estados. Esses acordos devem ser “genéricos” o suficiente para definir as ações de

cada participante, sem estabelecer mecanismos de monitoramento ou sanção pelo não cumprimento dos termos dos acordos.

Com essas premissas, importantes para definir o “ponto de coordenação” definimos as hipóteses dessa pesquisa:

1. Os acordos são celebrados por um pequeno número de atores (estados ou organizações internacionais);
2. Existem importantes assimetrias entre os participantes, seja em termos de capacidade econômica, técnica, política, dentre outros;
3. Os acordos são celebrados entre o país doadores e um mesmo conjunto de países receptores, de forma a definir um número de interações que os permitam auferir ganhos das experiências passadas.

4. Metodologia da pesquisa

A pesquisa é quantitativa e se baseia na análise dos dados obtidos junto a órgãos oficiais e relatório de agências acerca da cooperação sul-sul. Os dados foram utilizados de forma a compreendermos as principais características dessa forma de cooperação entre países.

4.1. Origem e coleta dos dados

As bases de dados internacionais relacionadas à cooperação para o desenvolvimento, sobretudo da OCDE, tem números apenas para a cooperação realizada pelos seus membros, países desenvolvidos. Além da cooperação norte-sul ser mais estudada, não encontramos nenhuma base de dados que abarcasse o conjunto dos países emergentes. Decidiu-se que a principal fonte de informações seriam os respectivos ministérios de relações exteriores e agências de cooperação internacional de cada um dos 20 países de nossa amostra. Dessa forma, optou-se por trabalhar apenas com os dados oficiais disponibilizados pelos próprios países. Posteriormente ao início da coleta de dados, a base de dados pública Aid.Data.org foi utilizada como forma de complementação dos dados disponibilizados pelos países emergentes.

Os dados foram coletados entre agosto de 2013 e julho de 2014 e referem-se ao período de 1999 a 2014.

4.2. A definição da amostra de países doadores

O objetivo dessa pesquisa é analisar a cooperação sul-sul e, para tanto, um dos seus principais desafios é definir “critérios” para estabelecer quem são os países que comporiam a amostra da pesquisa. Nossa escolha metodológica foi no sentido de definir essa amostra a partir de parâmetros fundados em proposições teóricas do campo de Relações Internacionais, bem como daquelas afeitas às pesquisas específicas sobre cooperação sul-sul para o desenvolvimento.

Um primeiro corte se tornou necessário, e em alguma medida arbitrário, foi o de que trabalharíamos com os países que denominaríamos de “emergentes doadores”. Trata-se, assim, de dois adjetivos que qualificariam o objeto de estudos e para os quais os critérios de inclusão deveriam ser estabelecidos. Em primeiro lugar, buscamos definir critérios para “emergentes” e o fizemos com base na literatura de Relações Internacionais. Contudo, um país “emergente” não necessariamente é um protagonista nas ações de cooperação sul-sul. Assim, se tornou necessário identificarmos aqueles países que autores relevantes nas pesquisas sobre cooperação sul-sul apontavam como players dessa agenda. A partir da interseção dessas duas categorias, definimos nossa amostra de 20 países, que seriam objeto de nossa pesquisa empírica.

Apresentamos nessa seção, em primeiro lugar, os critérios utilizados para definirmos “países emergentes”, em seguida os denominadores “doadores da cooperação sul-sul” e os resultados de nossa pesquisa.

Desde a muito, os pesquisadores do campo de Relações Internacionais têm buscado elementos para organizar seu principal objeto de estudos – os Estados – em categorias que congreguem características que sejam comuns a grupos ou subgrupos dentro do sistema internacional. Esforços nesse sentido podem ser identificados desde o século XIX², sem que possamos, até o momento, reconhecer que haja um consenso entre os pesquisadores de quais critérios a utilizar para empreender essa tarefa. Não há consenso nem acerca da denominação. Sennes (1998) apresenta algumas terminologias usadas, tais como: países de porte médio, grandes potências regionais, potências emergentes, países semiperiféricos, países intermediários, dentre outras. O eixo central dessa literatura é referente a critérios que agreguem países a partir de suas capacidades de afetar o sistema internacional. Essas capacidades são tanto materiais quanto políticas. Assim, os chamados países “emergentes” seriam aqueles que, devido às suas capacidades materiais reais e/ou ações políticas, em fóruns regionais ou multilaterais, teriam a possibilidade de alterar, de alguma forma, o sistema internacional. Essa percepção não equaciona o problema de quais critérios – materiais, políticos ou comportamentais, que devem ser utilizados para qualificar

² Para a revisão dessa literatura ver Oliveira (2012).

esse grupo de países. Oliveira (2012) considera que as proposições nesse sentido podem ser segmentadas em três categorias, sendo elas: 1. estrutural, cujos critérios para a agregação de países diz respeito às suas características econômicas e/ou políticas, tais como PIB, PIB per capita, capacidades militares, dentre outras; 2. a vertente comportamental, cujo foco recai sobre as estratégias de atuação dos estados nas suas interações no sistema internacional; e, por fim, 3. aquela que agrega os países pelas identidades e ideologias autoconstruídas e reconhecidas por seus públicos interno e externo.

A utilização de capacidades “*capabilities*” como atributo para agrupar os Estados se concentra em seus recursos matérias – econômicos e políticos – sendo que o sistema internacional seria composto pelos grandes, por um grupo intermediário – “*middlepowers*”- e os demais. Para essa vertente, conforme observa Oliveira (2012), os estados são grandes, intermediários ou pequenos em termos relativos aos demais e as capacidades que possuem os qualificam como aqueles capazes de impactar e/ou se defender dos demais de forma isolada, os que o fazem de forma conjunta com outros – principalmente vizinhos ou aliados históricos –, e os demais que nem nessa condição afetam o sistema internacional.

Nessa pesquisa, estabelecemos como primeiro critério para a estratificação de nossa amostra os países que estão nesse grupo intermediário. Esse grupo denominado potência emergentes se caracteriza, em primeiro lugar, por possuir recursos materiais³ que os habilitaria a serem doadores nos acordos de cooperação sul-sul. É importante observar que esses recursos, essencialmente de caráter econômico, são relativos à taxa de crescimento econômico, as trocas internacionais, que os habilita a acumular moeda de troca internacional – dólar – pela qual os acordos de cooperação se expressam e são executados.

Com esses atributos, buscamos junto a agências econômicas internacionais, os países que são considerados por elas os “emergentes”, ou seja, aqueles com taxas de crescimento do PIB em ascensão, abertos ao comércio internacional e aos investimentos diretos externos. O resultado da amostra se deu pelo cruzamento das principais listas de classificação de países emergentes referentes ao ano de 2013 (Quadro1), no qual 16 países integram todas as listas de classificação: África do Sul, Brasil, Chile, China, Filipinas, Hungria, Índia, Indonésia, Malásia, México, Polônia, República Tcheca, Rússia, Tailândia, Taiwan e Turquia; e 4 países fazem parte de 4 das 5 listas: Colômbia, Egito, Marrocos e Peru. Com esses critérios, selecionamos os 20 países considerados “emergentes” para essas agências.

³ Não estamos considerando suas capacidades militares, uma vez que esse atributo não nos parece relevante para a cooperação sul-sul.

Quadro 1 – Listas de classificação de países emergentes em 2013

Países	Standard & Poor's ⁴	MSCI ⁵	FTSE ⁶	Dow Jones ⁷	BBVA ⁸
África do Sul	X	X	X	X	X
Argentina					X
Bahrein					X
Bangladesh					X
Brasil	X	X	X	X	X
Bulgária					X
Chile	X	X	X	X	X
China	X	X	X	X	X
Colômbia	X	X	X		X
Coreia do Sul		X		X	X
Egito	X	X	X		X
EAU			X		X
Eslováquia					X
Estônia					X
Filipinas	X	X	X	X	X
Hungria	X	X	X	X	X
Índia	X	X	X	X	X
Indonésia	X	X	X	X	X
Jordânia					X
Kuwait					X
Letônia					X
Lituânia					X
Malásia	X	X	X	X	X
Marrocos	X	X	X		X
Maurício					X
México	X	X	X	X	X
Nigéria					X
Omã					X
Paquistão			X		X
Peru	X	X	X		X
Polônia	X	X	X	X	X
Qatar					X
Rep. Tcheca	X	X	X	X	X
Romênia					X
Rússia	X	X	X	X	X
Sri Lanka					X
Sudão					X
Tailândia	X	X	X	X	X

⁴<http://latam.spindices.com/index-family/emerging-equity/all>

⁵<https://www.msci.com/market-cap-weighted-indices>

⁶<http://www.ftse.com/products/indices/emerging-indices>

⁷<http://www.djindexes.com/emergingmarkets/>

⁸<https://www.bbvarsearch.com/en/category/regions-en/emerging-economies-en/eagles-en/>

Taiwan	X	X	X	X	X
Tunísia					X
Turquia	X	X	X	X	X
Ucrânia					X
Venezuela					X
Vietnã					X

Fonte: Quadro desenvolvido pelos autores.

Contudo, países que detêm recursos matérias, especialmente econômico, não necessariamente são protagonistas no sistema internacional. As ações de cooperação entre países do sul é, sem dúvida, uma dimensão comportamental, que é resultado das escolhas estratégicas determinadas pelos interesses e preferências desses atores e, conseqüentemente, dos dilemas de ação coletiva que enfrentam.

Assim, o segundo adjetivo que qualifica os países de nossa amostra é comportamental e se refere ao fato de serem reconhecidos, principalmente por pesquisadores, como doadores da cooperação sul-sul. Partimos, assim, da premissa de que um país pode não ser qualificado como “emergente” e ter ações importantes na agenda da cooperação sul-sul.

Nessa dimensão há, também, divergências quanto à denominação de países desse grupo. Com base na experiência ampla e historicamente desenvolvida pela OCDE através do CAD- Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (*Development Assistance Committee*, em inglês), a ação estabelecida por um novo grupo de países acabou sendo denominada de “doadores emergentes”. A fim de distinguir dos tradicionais países doadores – os considerados desenvolvidos – esses novos atores receberam o adjetivo de “emergentes”. Contudo, conforme observa Ayllón (2011) houve algumas resistência por parte desses países quanto a denominação de “doadores”, o que acabou sendo explicitado no Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento da ECOSOC-ONU em 2008, que estabeleceu que a denominação de doadores emergentes caberia somente aqueles países que sendo membros da OCDE não faziam parte do CAD. A resistência em relação á condição de doadores era devido ao caráter de horizontalidade que esses países emergentes buscam dar ás suas ações de cooperação. Muitos desses novos “doadores” também são receptores de ajuda para o desenvolvimento. Além disso, o caráter de troca de experiências, de similaridades em termos econômicos, sociais, políticos e culturais era o principal elemento que impulsionaria as ações de cooperação. Nessa perspectiva, alguns países denominam suas ações de cooperação como “parcerias para o desenvolvimento”, o que acaba por nivelar doadores e receptores como parceiros. Esse é o caso da Agencia Brasileira de Cooperação, que rechaça fortemente a denominação do Brasil como doador, colocando-o na condição de parceiro nas ações de cooperação sul-sul.

A despeito dessas questões semânticas, identificamos na literatura países ou grupos de países que são apontados como “doadores” da cooperação sul-sul. O Banco Mundial segmenta em quatro grupos, os países que atuam em acordos de cooperação bilaterais, sendo: 1. Os membros da DAC; 2. Os membros da OCDE que não são membros da DAC (República Tcheca; Hungria Islândia; Coreia, Polônia, Eslováquia, Turquia e México). 3. Os membros da União Europeia, que não são membros da OCDE (Bulgária, Chipre, Estônia, Letônia, Lituânia, Malta, Romênia, Eslovênia) e, por fim; 4. Os outros doadores que não são membros da DAC. Nesse último grupo, temos 18 países, sendo eles: Brasil; China; Taiwan; Índia; Indonésia; Irã; Israel; Kuwait; Líbia; Malásia; Paquistão; Rússia; Arábia Saudita; Cingapura; África do Sul; Tailândia; Emirados Árabes Unidos; e Venezuela. (WORLD BANK, 2007).

A OCDE definiu, por sua vez, três grupos de países que atuam na cooperação para o desenvolvimento, mas não são membros do DAC, sendo que:

1. Emerging donors are countries with relatively new, or recently revived, aid programmes. Their laws, strategies and institutions for development co-operation are, for the most part, similar to those of most DAC members. This group consists mainly of new member states of the European Union (EU), but could also include Israel, Russia and Turkey.

2. Providers of South-South co-operation (SSC) are developing countries that provide expertise and financial support to other developing countries. Underlining their solidarity with each other, they remain hesitant to use terms like “donor” and “aid” to describe the support they provide. Only a few have specifically dedicated laws and institutions to manage outgoing development assistance. Many remain recipients of official development assistance (ODA) themselves. Middle-income countries and emerging economies are the most active SSC providers, including Brazil, China, India, South Africa, Chile, Colombia, Egypt, Mexico and Thailand.

3. Arab donors like Kuwait, Saudi Arabia and the United Arab Emirates have been engaged in development co-operation for decades. Unlike SSC providers, they appear comfortable with the donor label. However, unlike the emerging donors, their structures for development assistance are quite different from most DAC donors. Their administrative structures for aid are light, both at headquarters and at field level, and their focus is on project delivery. (ZIMMERMANN e KIMBERLY, 2010)

Por fim, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas –ECOSOC (*Economic and Social Council – sigla em inglês*) define dois grupos de países que atuam na cooperação sul-sul. No primeiro, estão os dez países que são considerados os maiores doadores, ou seja, despendem no mínimo 100 milhões de dólares com ajuda anualmente, que são: Brasil, China, Índia, Kuwait, Arábia Saudita, África do Sul, Coreia do Sul, Turquia, Emirados Árabes Unidos e Venezuela. No segundo grupo, composto por oito países, os recursos despendidos são menores, mas mesmo assim são importantes protagonistas: Argentina, Chile, Egito, Israel, Malásia, Cingapura, Tailândia e Tunísia. (ECOSOC, 2008)

Além dessas organizações internacionais, temos a contribuição de Milani e Carvalho (2012) que apresentam 6 países como importantes atores na cooperação sul-sul, sendo eles: África do Sul, Brasil, China, Índia, México e Turquia. Ayllón (2011) exclui o México desse ranking e agrega Arábia Saudita, Venezuela, Coreia do Sul, Taiwan, Kuwait, Tailândia, Israel, Emirados Árabes Unidos, Malásia, Argentina e Chile.

Quadro 2 – Lista de países classificados como doadores

Países	World Bank	OCDE	ECOSOC	Milani	Ayllón
África do Sul	X	X	X	X	X
Brasil	X	X	X	X	X
Chile		X	X		X
China	X	X	X	X	X
Coreia do Sul	X		X		X
Emirados Árabes Unidos	X	X	X		X
Índia	X	X		X	X
Kuwait	X	X	X		X
Malásia	X		X		X
México	X	X		X	
Tailândia	X	X	X		X
Turquia	X	X	X	X	X
Venezuela	X		X		X

Fonte: Quadro desenvolvido pelos autores.

Tendo como referência os 20 países considerados emergentes pelas agências de classificação de risco e esses 13 países apontados pelas organizações internacionais e os pesquisadores como importantes players nessa agenda (Quadro 2), decidimos estruturar nossa amostra baseada nos 20 países considerados emergentes.

Essa decisão metodológica se baseou na premissa de que sendo essa listagem mais ampla poderia apontar doadores não reconhecidos como tendo essa condição. Em segundo lugar, as capacidades econômicas, que elevadas taxas de crescimento econômico e os ganhos de comércio proporcionam, é um elemento essencial para viabilizar a cooperação sul-sul. Esse corte amostral implicou em incluir cinco países (Colômbia, Egito, Hungria, Indonésia, Peru, Polônia, República Tcheca, Rússia e Taiwan) considerados emergentes, mas não como “doadores” pelas organizações e pelos pesquisadores e excluir Coreia do Sul, Emirados Árabes, Kuwait e Venezuela, que sendo considerados doadores, não são ranqueados como emergentes.

4.3. Critérios relativos às modalidades de cooperação para o desenvolvimento

Outra decisão teórico-metodológica desenvolvida pela pesquisa foi a classificação das modalidades de atividades que podem ser consideradas como cooperação para o desenvolvimento. As formas de classificação das atividades variam substancialmente conforme as diferentes perspectivas. Historicamente, existem três dimensões principais da cooperação para o desenvolvimento: humanitário; econômico-financeiro e técnico-científico. A divergência entre os autores está nas modalidades inseridas em cada um desses campos.

Associando a as contribuições de Bruno Ayllón (2006), de Carlos Puente (2010) e daquela desenvolvida pela pesquisa, podem-se distinguir nove modalidades de cooperação para o desenvolvimento (Quadro 3). Na dimensão humanitária têm-se as modalidades de assistência alimentar e assistência humanitária. Na dimensão econômico-financeira têm-se as modalidades de perdão da dívida, ajuda financeira, bens e equipamentos, infraestrutura e preferências comerciais. Na dimensão técnico-científica têm-se a cooperação em ciência e tecnologia e a cooperação técnica.

Quadro 3 – Modelos de classificação das modalidades de cooperação sul-sul para o desenvolvimento

	Modalidades de Cooperação para o Desenvolvimento	Carlos Puente	Bruno Ayllón	Pesquisa
Dimensão Humanitária	Assistência Alimentar	SIM	SIM (Ação Humanitária)	NÃO
	Assistência Humanitária	SIM		
Dimensão Econômico-Financeira	Perdão da Dívida	NÃO	SIM (Ajuda Financeira)	NÃO
	Ajuda Financeira	SIM (Cooperação Financeira)		SIM
	Bens e Equipamentos		SIM	
	Infraestrutura		SIM (Cooperação Econômica)	SIM
	Preferências Comerciais	NÃO	SIM	NÃO
Dimensão Técnico-Científica	Cooperação em Ciência e Tecnologia	SIM	SIM	SIM (Cooperação Técnica)
	Cooperação Técnica	SIM	SIM	

(): Entre parêntesis estão as nomenclaturas estabelecidas por cada autor.

Fonte: Quadro desenvolvido pelos autores.

Dimensão Humanitária:

- Assistência Alimentar: doação de alimentos, bem como o repasse de bens para a produção de alimentos e linhas de crédito para a aquisição e produção de alimentos. Puente considera que essa modalidade estaria ligada à promoção da segurança alimentar.

Pesquisa: entende-se que esse conjunto de doações faz parte da ação humanitária. Linhas de crédito estariam enquadradas na modalidade de ajuda financeira e o repasse de bens seria cooperação em bens e equipamentos.

- Assistência Humanitária: socorro, proteção dos Direitos Humanos, acompanhamento às vítimas, mitigação dos efeitos de desastres naturais, de epidemias e de conflitos armados.
- Ação Humanitária: trata-se de todos os itens tratados na assistência humanitária, mais a doação de alimentos por qualquer motivação.

Pesquisa: entende-se que o conjunto das atividades de ação humanitária, apesar de serem práticas bastante antigas e estabelecidas no sistema internacional, serem essenciais para aqueles que recebem essa ajuda e concentrarem um alto número de recursos financeiros investidos pelos países doadores, não deve ser classificada como cooperação para o desenvolvimento. A ajuda humanitária é incapaz de promover, de fato, uma mudança do grau de desenvolvimento social e econômico de modo sustentável nos países recebedores.

Dimensão Econômico-Financeira:

- Ajuda Financeira: acesso ao capital, através de linhas de crédito, investimentos e facilitação de importação em prol de determinado setor produtivo. Empréstimos e transferência de recursos em função da implementação de atividades de cooperação específicas.
- Perdão da Dívida: perdão parcial ou integral das dívidas externas dos países. É entendido por Aylón como um dos tipos de modalidade de ajuda financeira.

Pesquisa: entende-se que o perdão da dívida, ainda que importante para os países em desenvolvimento, não é uma forma de cooperação para o desenvolvimento em função de não haver relação direta entre o perdão e a promoção de desenvolvimento no país beneficiário.

- Bens e Equipamentos: iniciativas de melhoria na qualidade e no nível de produção de determinado setor produtivo. Trata-se, principalmente, de toda forma de maquinário que esteja relacionado com atividades dos setores primário, secundário e terciário da economia.
- Infraestrutura: iniciativas para a melhoria ou criação de infraestrutura física que deem suporte ao desenvolvimento de determinado setor produtivo.
- Preferências comerciais: Eliminação parcial ou total das barreiras comerciais para as exportações dos países em desenvolvimento.

Pesquisa: Compartilha-se a visão dos últimos Fóruns sobre cooperação para o desenvolvimento de que o comércio é entendido como uma engrenagem importante para alavancar de maneira indireta o desenvolvimento, podendo, no entanto, não ter relação direta com o grau de desenvolvimento de determinado país, por isso não sendo considerada pela pesquisa uma forma de cooperação para o desenvolvimento.

- Observação: Puente considera a ajuda financeira, bens e equipamentos e infraestrutura como uma única categoria de cooperação para o desenvolvimento, denominada de cooperação financeira. Já Ayllón separa ajuda financeira (ajuda financeira e perdão da dívida) da cooperação econômica (bens e equipamentos e infraestrutura).

Pesquisa: Entende-se que as atividades de cooperação no campo econômico diferenciam-se fortemente umas das outras, sendo preferível tratá-las de modo separado. O caso de bens e equipamentos e de infraestrutura, que no primeiro momento parecem se tratar de atividades próximas, na realidade são atividades que revelam graus de envolvimento das partes bastante diferentes, uma vez que a cooperação em infraestrutura normalmente demanda mais alto nível de investimento financeiro e tempo de vigência.

Dimensão Técnico-Científica:

- Cooperação em Ciência e Tecnologia: transferência e intercâmbio de conhecimentos científicos e tecnológicos entre as partes. Pressupõe um maior nível de horizontalidade na cooperação, uma vez que a parte receptora deve estar capacitada a acompanhar minimamente as exigências técnicas da área que é objeto de cooperação.
- Cooperação Técnica: fortalecimento de habilidades e capacidades técnicas nos mais variados setores ligados ao desenvolvimento, inclusive ao próprio corpo burocrático e à estrutura institucional dos países receptores. Diferentemente da cooperação em ciência e tecnologia, a cooperação técnica não tem como pressuposto a transferência de tecnologia.
- Pesquisa: na prática, torna-se muito difícil de separar as atividades de cooperação no campo técnico-científico que deixam de envolver alguma transferência ou intercâmbio de conhecimento científico ou tecnologia. Ainda que se entenda que a classificação de cooperação em ciência e tecnologia seja para iniciativas com maior envergadura em termos de transferência ou intercâmbio de conhecimento ou

tecnologia, a pesquisa assume essas formas como uma única modalidade denominada de cooperação técnica.

4.4. Critérios para seleção das atividades de cooperação pesquisadas

Também após o início da coleta dos dados foi preciso formular uma classificação que distinguisse de maneira mais clara as atividades de cooperação para o desenvolvimento realizada pelos países. Não se trata das modalidades, descritas anteriormente, mas de distinguir atividades que revelam diferentes estágios da negociação ou do nível de aprofundamento da cooperação para o desenvolvimento estabelecida entre as partes. Nesse caso, tornam-se importantes três categorias: ações preparatórias da cooperação, ações efetivas de cooperação e projetos de cooperação.

As ações preparatórias da cooperação referem-se aos acordos/memorandos de intenções e às missões de prospecção para a realização de cooperação para o desenvolvimento. Essa é considerada uma etapa das negociações para a assinatura dos acordos entre os países e releva a dinâmica por trás da cooperação, na qual se definem áreas de interesse e modalidades de cooperação mais adequadas para as partes. Se, por um lado, tais atividades não podem ser consideradas propriamente cooperação para o desenvolvimento; por outro lado, todos os países destacam em seus documentos oficiais a realização das mesmas. Por isso, decidiu-se por catalogar essas ações preparatórias como registro do processo diplomático desempenhado pelos emergentes no processo de doação de cooperação para o desenvolvimento.

As quatro modalidades previstas pela pesquisa (ajuda financeira, bens e equipamentos, infraestrutura e cooperação técnica) são divididas em dois tipos de atividades: ações e projetos. Ações são iniciativas pontuais, com baixo grau de envolvimento das burocracias públicas e de investimento de recursos (políticos-técnicos-científicos-humanos-financeiros) e de curta duração. Nessa categoria foi identificada a existência das quatro modalidades de cooperação para o desenvolvimento. Já projetos são atividades de larga escala, com alto grau de envolvimento das burocracias públicas e de investimento de recursos e de longa duração. Nessa categoria foi identificada a existência apenas de duas modalidades de cooperação para o desenvolvimento: infraestrutura e cooperação técnica. No caso de cooperação em bens e equipamentos, as atividades são sempre breves e diretas, sem grande envolvimento do país doador da cooperação. E, no caso da ajuda financeira, ainda que possam ser encontradas atividades com maior duração e investimento financeiro, tais atividades requerem quase nenhum envolvimento da parte doadora para a implementação da cooperação para o desenvolvimento.

4.5. Critérios para definição do formato dos acordos a serem pesquisados

Os acordos de cooperação analisados nessa pesquisa podem ser segmentados em três elementos, que definem o formato do acordo, sendo eles: 1. Os atores envolvidos; 2. A natureza dos recursos; e 3. As agendas acordadas.

1. Atores envolvidos

As pesquisas referentes à cooperação sul-sul para o desenvolvimento reconhecem que há uma multiplicidade de atores possíveis envolvidos nos acordos. Esses podem ser Estados, atores privados ou de forma público-privada. Além disso, é possível que os acordos sejam celebrados das seguintes formas: bilateral (quando o doador e receptor relacionam-se diretamente) e bilateral recíproca (quando ambas as partes doam e recebem cooperação para o desenvolvimento concomitantemente); multilateral (quando três ou mais países do sul relacionam-se diretamente), multilateral recíproca (quando todos os países envolvidos doam e recebem cooperação para o desenvolvimento concomitantemente), multilateral triangular (quando ocorre cooperação entre países do sul e um ou mais países do norte), multilateral com organizações internacionais (quando a cooperação ocorre entre países do sul e uma ou mais organização internacional) e multilateral com organização não-governamental (quando a cooperação ocorre entre países do sul e uma ou mais organização não-governamental).

Além do tipo e número de atores, a cooperação sul-sul pode ser descentralizada (quando a cooperação é realizada por uma subunidade nacional de caráter regional ou local); não-governamental (quando a cooperação é realizada diretamente com uma ONG); e empresarial (quando a cooperação é realizada diretamente com uma empresa).

2. Natureza dos recursos

A cooperação sul-sul também é classificada em função da natureza dos recursos investidos. Os acordos podem prever a transferência de recursos financeiros e/ou recursos humanos e materiais, tais como mão de obra técnica, máquinas e equipamentos. Os recursos financeiros originados dos países doadores podem ser na forma de “recursos reembolsáveis”, ou seja, na forma de empréstimos; ou não reembolsáveis, que se caracteriza como investimento a fundo perdido. Por fim, considera-se e classifica-se também se os países doadores estabelecem que as atividades de cooperação sejam condicionadas a algum tipo de contrapartida por parte dos países receptores.

3. Agendas

As agendas que foram objeto de acordos na cooperação sul-sul subdividem-se em áreas básicas do desenvolvimento econômico, social e ambiental, tais como: agropecuária, educação, energia, indústria e comércio, meio ambiente, pesca, saúde e segurança. Outras se referem ao fortalecimento das capacidades próprio Estado e da democracia, como: administração pública, judiciário, legislativo e político (executivo). Outros setores relacionam com as questões sociais e econômicas que ocorrem com o avanço do desenvolvimento, como: cidades, ciência e tecnologia, cultura, desenvolvimento social, esportes, telecomunicações, trabalho e emprego e transportes. Temos ainda aqueles setores previstos a partir das concepções teóricas sobre as modalidades de cooperação para o desenvolvimento, são os casos de: assistência alimentar, assistência médica, assistência (outros) e perdão da dívida. E, por fim, têm-se os setores multissetorial e não especificado, que foram criados para as respectivas lacunas na classificação das atividades de cooperação (Quadro 4).

Quadro 4 – Setores da cooperação sul-sul

Setores da Cooperação Sul-Sul – Pesquisa	
Administração Pública – atividades de capacitação e de fortalecimento da administração e da gestão públicas, inclusive treinamento de pessoal.	Judiciário – atividades de fortalecimento da democracia e de estrutura institucional.
Agropecuária e desenvolvimento rural – atividades de apoio, pesquisa e cultura de animais e de plantas; abastecimento, agricultura familiar, agroindústria, irrigação e defesa sanitária.	Legislativo – atividades de fortalecimento da democracia e de estrutura institucional.
Assistência alimentar – atividades de doação de alimentos e água.	Meio Ambiente – atividades de conservação e preservação de espécies e ecossistemas; atividades relacionadas à mitigação de efeitos da poluição.
Assistência médica – atividades de doação de medicamentos e vacinas.	Multissetorial – atividades que concentram mais de um setor.
Assistência (outros) – qualquer outra atividade de assistência.	Não Especificado – atividades que não puderam ser classificadas o setor.
Cidades – atividades relacionadas à urbanização, ao saneamento e à habitação.	Pesca – atividades de apoio, pesquisa e à cultura dos pescados.
Ciência e tecnologia – atividades relacionadas à difusão e/ou produção de novos conhecimentos e tecnologias de produção.	Político (Executivo) – atividades de fortalecimento da democracia e de estrutura institucional.
Cultura – atividades relacionadas à preservação do patrimônio material e imaterial de localidades e povos.	Saúde – atividades de controle e prevenção de doenças; relacionadas a laboratórios, hospitais, medicamentos, vacinas e vigilância sanitária.
Desenvolvimento social – atividades relacionadas à promoção de direitos e de inclusão aos segmentos sociais mais vulneráveis.	Telecomunicações – atividades relacionadas aos meios de comunicações impressos, rádio, televisão e mídias digitais.
Educação – atividades relacionadas à promoção do ensino, do infantil ao profissional, inclusive a educação especial e o ensino de idiomas.	Segurança – atividades de treinamentos militares, prevenção de crime e defesa civil.

Energia – atividades relacionadas à fonte, produção e distribuição de energia; biocombustíveis e energia renovável.	Trabalho e emprego – atividades relacionadas às relações trabalhistas e à segurança no trabalho.
Esportes – atividades relacionadas com a infraestrutura e prática profissional dos esportes.	Transportes – atividades de infraestrutura em transportes aéreos, marítimos e terrestres.
Indústria e comércio – atividades relacionadas a qualquer área de produção e comércio (varejo); apoio a micro e pequena empresa; patentes e propriedade intelectual; controle de qualidade.	Perdão da dívida – atividades de perdão da dívida pública externa

Fonte: Quadro desenvolvido pelos autores.

4.6 – Outros elementos de análise da cooperação sul-sul

A análise das atividades de cooperação sul-sul realizada pelos emergentes ainda é detalhada em dois importantes elementos: horizonte temporal e localização dos recebedores. O primeiro refere-se à distribuição de todas as atividades no tempo, anualmente, ao longo do período que se estende entre 1999 e 2014, de modo a permitir analisar variações no volume de cooperação realizada pelos doadores. O segundo refere-se à distribuição de todas as atividades a partir da localização geográfica dos recebedores da cooperação sul-sul, permitindo a identificação dos principais países parceiros e regiões preferenciais dos países emergentes.

5. Análise e discussão dos resultados

5.1 Os países doadores da cooperação sul-sul

A pesquisa, a partir das definições teórico-metodológicas descritas na seção anterior, reuniu um conjunto de 9183 atividades de cooperação sul-sul lideradas pelos emergentes como doadores de cooperação para o desenvolvimento. A primeira informação que cabe ser ressaltada é que a participação dos 20 países emergentes é bastante irregular (Tabela 1) com amplo destaque para a atuação de China, Brasil e Turquia – os grandes emergentes doadores –, que juntos concentram 66,15% (6075 atividades) de toda a cooperação sul-sul. Emergentes intermediários, com números de atividades de cooperação entre 300 e 499 e somando 20,52% (1884 atividades) do total, são: Polônia, Chile, Índia, República Tcheca e Tailândia. Emergentes pouco relevantes para a cooperação sul-sul, com números de atividades de cooperação entre 100 e 299 e somando 10,60% (973 atividades) do total, são: Taiwan, Egito, Hungria, México e Colômbia. E os emergentes irrelevantes para a cooperação sul-sul, com menos de 100 atividades e somando apenas 2,73% (251 atividades)

do total, são: Marrocos, África do Sul, Indonésia, Rússia, Filipinas, Malásia e Peru. Caso fosse realizada uma distribuição uniforme as atividades pelos 20 países, teríamos uma média de 459,15 atividades por país. Esse dado informa, portanto, que os únicos países com atividades acima da média são Turquia, Brasil e China, sendo que as atividades realizadas por esses três países emergentes apresentam uma média de 2025 atividades, mais do que quatro vezes a média geral.

Pode-se concluir a priori que boa parte da literatura que trata os países emergentes como um agregado coeso em termos de interesses e de atuação internacional está equivocada naquilo que concerne à cooperação para o desenvolvimento. Com relação ao BRICS, por exemplo, enquanto Brasil e China têm seus posicionamentos de lideranças reforçados com relação à cooperação sul-sul para o desenvolvimento, Índia ocupa uma posição intermediária, e Rússia e África do Sul são completamente irrelevantes. Com relação aos países que são também membros da OCDE – Turquia, Polônia, Chile, República Tcheca, Hungria e México – apenas a Turquia apresenta um aporte de cooperação sul-sul bastante significativo, cabendo aos demais, posições intermediárias ou pouco relevantes. No sudeste asiático destaca-se a posição de liderança da Tailândia, em detrimento da pouca relevância dos demais países da região – Indonésia, Filipinas e Malásia. Pode-se ainda destacar a atuação sul-sul realizada por Taiwan, que, ainda que pequena, contém até número expressivo de atividades de cooperação para um país com *status* político e jurídico tão adverso. Os demais países, Egito, Colômbia, Marrocos e Peru, têm atuações pouco expressivas, ou mesmo insignificante no caso do Peru, para a cooperação sul-sul para o desenvolvimento.

5.2 Atividades da cooperação sul-sul

Conforme anteriormente explicitado, as ações de cooperação são atividades de importantes na relação entre doadores e receptores e os projetos são atividades de longo prazo, que configuram a cooperação per se. Conforme apresentado na Tabela 1, grande parte (65,48%) das atividades de cooperação são na forma de ações de cooperação.

É interessante observar as diferenças expressivas na forma de estruturar os acordos de cooperação entre os países da nossa amostra. A China, por exemplo, tem mais de dois terços (72,71%) de suas atividades desenvolvidas na forma de ações de cooperação. Em contrapartida, Taiwan, que desenvolveu somente 255 atividades de cooperação, priorizou a execução de projetos de longo prazo, que compreendem 79,61% de todas as suas atividades de cooperação. Caso semelhante ao do Peru, que 12 de suas 13 atividades de cooperação resultaram em projetos. A exceção de Taiwan, Indonésia, Malásia e Peru, todos os demais países têm mais da metade de suas atividades de cooperação desenvolvidas na forma de ações de cooperação.

Tabela 1 – Lista decrescente de atividades de cooperação sul-sul para o desenvolvimento para cada país emergente

Países	Ações	Projetos	Total de atividades	Porcentagem do total
China	1692	635	2327	25,34%
Brasil	1409	719	2128	23,17%
Turquia	1016	604	1620	17,64%
Polônia	257	178	435	4,74%
Chile	292	137	429	4,67%
Índia	167	212	379	4,13%
República Tcheca	168	156	324	3,53%
Tailândia	228	89	317	3,45%
Taiwan	52	203	255	2,78%
Egito	189	7	196	2,14%
Hungria	141	52	193	2,10%
México	155	35	190	2,07%
Colômbia	86	53	139	1,51%
Marrocos	67	32	99	1,08%
África do Sul	46	9	55	0,60%
Indonésia	13	17	30	0,33%
Rússia	22	4	26	0,28%
Filipinas	8	6	14	0,15%
Malásia	4	10	14	0,15%
Peru	1	12	13	0,14%
Total	6013	3170	9183	100%
Porcentagem do total	65,48%	34,52%	100%	-

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Essas 9183 ocorrências de cooperação, classificadas pela pesquisa genericamente de atividades, também foram classificadas conforme as modalidades de cooperação para o desenvolvimento assumidas pela pesquisa na seção anterior, a saber: ações preparatórias de cooperação (missões de prospecção e acordos ou memorandos de intenções); ações efetivas de cooperação (ajuda financeira, bens e equipamentos, infraestrutura e cooperação técnica); e projetos de cooperação (infraestrutura e cooperação técnica) (Tabela 2).

Tabela 2 – Distribuição das atividades de cooperação por modalidades e por países emergentes

Modalidades/ Países	Ações preparatórias da cooperação			Ações efetivas de cooperação					Total de ações	Projetos de cooperação			Total Geral
	Missão de Prospecção	Acordo ou Memorando	Subtotal	Ajuda Financeira	Bens e Equipamentos	Infraestrutura	Cooperação Técnica	Subtotal	Total	Infraestrutura	Cooperação Técnica	Total	Total Geral
África do Sul	1,82% (1)	7,27% (4)	9,09% (5)	56,37% (31)	1,82% (1)	-	16,36% (9)	74,55% (41)	83,64% (46)	3,64% (2)	12,72% (7)	16,36% (9)	100% (55)
Brasil	30,73% (654)	1,32% (28)	32,05% (682)	3,15% (67)	1,41% (30)	0,28% (6)	29,32% (624)	34,16% (727)	66,21% (1409)	0,52% (11)	33,27% (708)	33,79% (719)	100% (2128)
Chile	5,83% (25)	2,56% (11)	8,39% (36)	3,50% (15)	2,33% (10)	0,23% (1)	53,61% (230)	59,67% (256)	68,06% (292)	3,50% (15)	28,44% (122)	31,94% (137)	100% (429)
China	0,73% (17)	34,25% (797)	34,98% (814)	17,23% (401)	18,39% (428)	1,33% (31)	0,78% (18)	37,73% (878)	72,71% (1692)	20,80% (484)	6,49% (151)	27,29% (635)	100% (2327)
Colômbia	10,07% (14)	-	10,07% (14)	1,44% (2)	0,72% (1)	1,44% (2)	48,20% (67)	51,80% (72)	61,87% (86)	-	38,13% (53)	38,13% (53)	100% (139)
Egito	8,16% (16)	2,55% (5)	10,71% (21)	4,08% (8)	28,06% (55)	0,51% (1)	63,07% (104)	85,72% (168)	96,43% (189)	1,02% (2)	2,55% (5)	3,57% (7)	100% (196)
Filipinas	-	7,14% (1)	7,14% (1)	-	-	7,14% (1)	42,86% (6)	50% (7)	57,14% (8)	-	42,86% (6)	42,86% (6)	100% (14)
Hungria	1,04% (2)	1,55% (3)	2,59% (5)	2,59% (5)	10,88% (21)	2,59% (5)	54,41% (105)	70,47% (136)	73,06% (141)	9,84% (19)	17,10% (33)	26,94% (52)	100% (193)
Índia	1,85% (7)	1,85% (7)	3,70% (14)	9,23% (35)	20,84% (79)	0,53% (2)	9,77% (37)	40,37% (153)	44,07% (167)	39,57% (150)	16,36% (62)	55,93% (212)	100% (379)
Indonésia	3,33% (1)	13,33% (4)	16,66% (5)	-	-	-	26,67% (8)	26,67% (8)	43,33% (13)	-	56,67% (17)	56,67% (17)	100% (30)
Malásia	-	-	-	-	-	7,14% (1)	21,43% (3)	28,57% (4)	28,57% (4)	-	71,43% (10)	71,43% (10)	100% (14)
Marrocos	2,02% (2)	30,3% (30)	32,32% (32)	6,06% (6)	8,08% (8)	2,02% (2)	19,19% (19)	35,36% (35)	67,68% (67)	28,28% (28)	4,04% (4)	32,32% (32)	100% (99)
México	10,53% (20)	17,37% (33)	27,90% (53)	-	7,89% (15)	0,53% (1)	45,26% (86)	53,68% (102)	81,58% (155)	5,26% (10)	13,16% (25)	18,42% (35)	100% (190)
Peru	-	-	-	-	-	-	7,69% (1)	7,69% (1)	7,69% (1)	76,92% (10)	15,39% (2)	92,31% (12)	100% (13)
Polônia	-	-	-	6,44% (28)	11,03% (48)	0,69% (3)	40,92% (178)	59,08% (257)	59,08% (257)	16,09% (70)	24,83% (108)	42,92% (178)	100% (435)
República Tcheca	-	-	-	0,31% (1)	6,48% (21)	4,32% (14)	40,74% (132)	51,85% (168)	51,85% (168)	16,98% (55)	31,17% (101)	48,15% (156)	100% (324)
Rússia	3,84% (1)	61,54% (16)	65,38% (17)	-	15,39% (4)	-	3,84% (1)	19,23% (5)	84,61% (22)	11,55% (3)	3,84% (1)	15,39% (4)	100% (26)
Tailândia	0,94% (3)	-	0,94% (3)	3,47% (11)	-	0,62% (2)	66,88% (212)	70,98% (225)	71,92% (228)	6,31% (20)	21,77% (69)	28,08% (89)	100% (317)
Taiwan	-	-	-	2,74% (7)	3,14% (8)	0,39% (1)	14,12% (36)	20,39% (52)	20,39% (52)	3,14% (8)	76,47% (195)	79,61% (203)	100% (255)
Turquia	0,93% (15)	2,16% (35)	3,09% (50)	12,35% (200)	26,85% (435)	1,48% (24)	18,95% (307)	59,63% (966)	62,72% (1016)	33,52% (543)	3,76% (61)	37,28% (604)	100% (1620)
Total Geral	8,47% (778)	10,61% (974)	19,08% (1752)	8,90% (817)	12,68% (1164)	1,05 (97)	23,77% (2183)	46,40% (4261)	65,48% (6013)	15,48% (1422)	19,04% (1748)	34,52% (3170)	100% (9183)

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Com relação aos dados agregados, representados pelo total geral, as ações preparatórias correspondem a 19,08% (1752 atividades) do total, sendo 8,47% (778 atividades) em missões de prospecção e 10,61% (974 atividades) em acordos ou memorandos de intenções. As ações efetivas de cooperação somam 46,40% (4261 atividades) do total, sendo 8,90% (817 atividades) em ajuda financeira, 12,68% (1164 atividades) em bens e equipamentos, 1,05% (97 atividades) em infraestrutura e 23,77% (2183 atividades) em cooperação técnica. E os projetos de cooperação totalizam 34,52% (3170 atividades) do total, sendo 15,48% (1422 atividades) em infraestrutura e 19,04% (1748 atividades) em cooperação técnica. Nesse sentido, 80,92% (7431 atividades) são ocorrências de ações efetivas e projetos de cooperação que, de fato, promovem o desenvolvimento social e econômico, em graus variados, dos países do Sul. As ações preparatórias, que correspondem a quase um quinto da amostra, revelam que as missões de prospecção e os acordos de intenções são partes importantes do processo de negociação da cooperação para o desenvolvimento, uma vez que permitem que as partes alcancem os respectivos pontos de equilíbrio, ou de convergência, de seus interesses, objetivos e expectativas com relação à cooperação para o desenvolvimento.

Essa distribuição das atividades de cooperação pelas modalidades de cooperação para o desenvolvimento, no entanto, varia de forma bastante significativa entre os países emergentes, revelando diferentes abordagens de atuação internacional desses países. De um modo geral, pode-se afirmar que os três grandes cooperadores – China, Brasil e Turquia – representam três modelos de cooperação sul-sul para o desenvolvimento. China privilegia as modalidades financeiras e econômicas de cooperação para o desenvolvimento, Brasil apóia sua cooperação sul-sul na modalidade de cooperação técnica, e a Turquia apresenta-se como meio termo, com taxas expressivas entre as modalidades de cooperação econômica e de cooperação técnica. Os demais países emergentes, com variações, se enquadram nesses três modelos: África do Sul, Egito e Marrocos aproximam-se do modelo turco; Índia e Rússia aproximam-se do modelo chinês; e todos os demais países emergentes aproximam-se do modelo brasileiro.

5.3 Formatos dos acordos de cooperação

5.3.1 Atores envolvidos

Com relação ao tipo de cooperação (Tabela 3), tem-se amplo destaque para a cooperação bilateral, aquela na qual o país emergente realiza a cooperação diretamente com o país receptor, totalizando 88,92% (8165 atividades) de toda cooperação sul-sul (1,26% dessas atividades são recíprocas, ou seja, ambas as partes doam e recebem cooperação para o desenvolvimento). Alguns países, porém, concentram menos de 80% de cooperação bilateral e/ou bilateral recíproca: Brasil, Egito, Filipinas, Indonésia, Malásia, México e Tailândia, com taxas mais expressivas nos tipos de

cooperação multilateral. Esses tipos de cooperação multilateral totalizam 8,97% (824 atividades), com amplo destaque para as atividades com 3 ou mais países do Sul (denominadas apenas de multilateral) e a República Tcheca é o único país que não realiza nenhuma atividade de cooperação sul-sul nos tipos multilaterais. Nenhum dos países emergentes realizou cooperação multilateral com organizações não-governamentais, sendo, portanto, uma modalidade de cooperação apenas prevista pela teoria. Os tipos de cooperação descentralizada (apenas realizada por Brasil e China), não governamental (apenas realizada por Brasil, China, Polônia e Turquia) e empresarial (apenas realizadas por Brasil) são marginais, alcançando juntos apenas 1,60% (147 atividades) do total de ocorrência de cooperação para o desenvolvimento. O Brasil apresenta-se como o país emergente como a maior distribuição de suas atividades de cooperação sul-sul, com participações em 9 das 10 tipos previstos, ainda que com amplo destaque para o tipo bilateral.

Tabela 3 – Atores envolvidos na cooperação sul-sul

Tipo de Cooperação	Bilateral	Bilateral Recíproca	Multilateral	Multilateral Recíproca	Multilateral Triangular	Multilateral com OI	Multilateral com ONG	Descentralizada	Governamental Não	Empresarial	Especificado Não	Total
A. do Sul	83,63% (46)	-	12,73% (7)	-	1,82% (1)	1,82% (1)	-	-	-	-	-	100% (55)
Brasil	75,23% (1601)	2,49% (53)	8,13% (173)	0,8% (17)	5,4% (115)	2,31% (49)	-	0,42% (9)	2,73% (58)	0,75% (16)	1,74% (37)	100% (2128)
Chile	95,58% (410)	0,23% (1)	0,23% (1)	0,23% (1)	3,73% (16)	-	-	-	-	-	-	100% (429)
China	94,28% (2194)	0,47% (11)	2,45% (57)	-	0,17% (4)	0,52% (12)	-	0,52% (12)	1,59% (37)	-	-	100% (2327)
Colômbia	91,37% (127)	0,72% (1)	7,19% (10)	-	-	-	-	-	-	-	0,72% (1)	100% (139)
Egito	63,78% (125)	1,53% (3)	26,02% (51)	0,51% (1)	2,04% (4)	3,57% (7)	-	-	-	-	2,55% (5)	100% (196)
Filipinas	28,57% (4)	7,14% (1)	21,43% (3)	28,57% (4)	14,29% (2)	-	-	-	-	-	-	100% (14)
Hungria	97,41% (188)	-	0,52% (1)	0,52% (1)	-	-	-	-	-	-	1,55% (3)	100% (193)
Índia	91,82% (348)	-	8,18% (31)	-	-	-	-	-	-	-	-	100% (379)
Indonésia	13,33% (4)	6,67% (2)	43,34% (13)	3,33% (1)	30% (9)	3,33% (1)	-	-	-	-	-	100% (30)
Malásia	21,43% (3)	-	50% (7)	7,14% (1)	-	21,43% (3)	-	-	-	-	-	100% (14)
Marrocos	90,91% (90)	-	3,03% (3)	-	5,05% (5)	1,01% (1)	-	-	-	-	-	100% (99)
México	65,79% (125)	13,16% (25)	11,05% (21)	1,05% (2)	7,37% (14)	1,58% (3)	-	-	-	-	-	100% (190)

Peru	23,08% (3)	61,54% (8)	7,69% (1)	-	7,69% (1)	-	-	-	-	-	-	100% (13)
Polônia	93,1% (405)	0,46% (2)	3,68% (16)	-	-	-	-	-	2,53% (11)	-	0,23% (1)	100% (435)
R. Tcheca	100% (324)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100% (324)
Rússia	76,92% (20)	7,69% (2)	11,54% (3)	-	-	3,85% (1)	-	-	-	-	-	100% (26)
Tailândia	66,88% (212)	5,05% (16)	17,03% (54)	4,73% (15)	0,95% (3)	5,36% (17)	-	-	-	-	-	100% (317)
Taiwan	91,77% (234)	-	5,88% (15)	-	-	2,35% (6)	-	-	-	-	-	100% (255)
Turquia	97,9% (1586)	0,12% (2)	1,3% (21)	0,06% (1)	-	0,37% (6)	-	-	0,25% (4)	-	-	1620
Total Geral	87,66% (8049)	1,26% (116)	5,43% (499)	0,48% (44)	1,89% (174)	1,17% (107)	-	0,23% (21)	1,2% (110)	0,17% (16)	0,51% (47)	100% (9183)

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

5.3.2 Origem dos recursos

Os recursos que fomentam os acordos podem ser provenientes do setor público, privado ou de ambos (Tabela 4). A quase totalidade desses acordos é de natureza pública, com 98,34% do total. É possível que haja algum viés de informação, uma vez que os dados foram coletados nos ministérios das relações exteriores e/ou de relatórios das agências de cooperação dos países. Contudo, nossos dados indicam que a cooperação sul-sul é uma atividade essencialmente estabelecida entre Estados.

Tabela 4 – Origens dos recursos da cooperação sul-sul

Origem da Cooperação	Público	Privada	Público-Privada	Não Especificado	Total
África do Sul	100% (55)	-	-	-	100% (55)
Brasil	94,13% (2003)	3,38% (72)	0,05% (1)	2,44% (52)	100% (2128)
Chile	100% (429)	-	-	-	100% (429)
China	99,96% (2326)	0,04% (1)	-	-	100% (2327)
Colômbia	99,28% (138)	-	-	0,72% (1)	100% (139)
Egito	99,49% (195)	-	-	0,51% (1)	100% (196)
Filipinas	100% (14)	-	-	-	100% (14)
Hungria	99,48% (192)	-	-	0,52% (1)	100% (193)
Índia	100% (379)	-	-	-	100% (379)

Indonésia	100% (30)	-	-	-	100% (30)
Malásia	100% (14)	-	-	-	100% (14)
Marrocos	100% (99)	-	-	-	100% (99)
México	98,95% (188)	-	-	1,05% (2)	100% (190)
Peru	100% (13)	-	-	-	100% (13)
Polônia	95,63% (416)	3,91% (17)	-	0,46% (2)	100% (435)
República Tcheca	100% (324)	-	-	-	100% (324)
Rússia	100% (26)	-	-	-	100% (26)
Tailândia	100% (317)	-	-	-	100% (317)
Taiwan	100% (255)	-	-	-	100% (255)
Turquia	99,81% (1617)	0,19% (3)	-	-	100% (1620)
Total Geral	98,34% (9030)	1,01% (93)	0,01% (1)	0,64% (59)	100% (9183)

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Apenas Brasil, México e Polônia apresentam percentagens menores do que 99% do total de suas respectivas atividades executadas com recursos que não sejam de origem pública. As atividades de cooperação sul-sul para o desenvolvimento que têm suas origens na iniciativa privada são marginais, tendo ocorrência em apenas quatro países: Brasil, China, Polônia e Turquia.

5.3.3 Recursos envolvidos

Com relação à natureza financeira da cooperação (Tabela 5), cabe destacar que não se trata de distinguir a modalidade de ajuda financeira das demais modalidades de cooperação para o desenvolvimento. A questão da natureza financeira visa identificar as atividades nas quais houve a destinação de verbas (sob qualquer motivação, em razão do cumprimento de uma ou mais etapas da cooperação para o desenvolvimento) ao país receptor. A categoria financeira, na qual certamente estão todas as ocorrências de ajuda financeira, representam apenas 22,40% (2057 atividades) do total, porém somam aproximadamente US\$232 bilhões do total aproximado de US\$270 bilhões destinados pelos emergentes à cooperação sul-sul. Apenas para África do Sul e China a cooperação de natureza financeira é percentualmente mais importante do que a cooperação não financeira. China sozinha representa mais de 97% do total de recursos financeiros investido na cooperação sul-

sul, e o somatório desse investimento com aquele realizado pela Índia atinge mais de 99% de todo investimento dos países emergentes. A maior parte das atividades, 74,42% (6834 atividades) do total, não envolve o envio de verbas diretamente aos países recebedores e são atividades relativamente pouco custosas aos países emergentes, uma vez que esse grande número de atividades totaliza apenas US\$24 bilhões. Nesse sentido, pode-se afirmar que a ampla maioria das atividades de cooperação sul-sul não envolve o envio de verbas diretamente aos países receptores e é realizada com relativo baixo nível de aporte financeiro por parte dos países emergentes.

Tabela 5 – Natureza financeira da cooperação sul-sul

Natureza da Cooperação	Financeira	Não Financeira	Não Especificado	Total
África do Sul	65,46% (36) US\$ 163.764.743,67	29,09% (16) US\$ 115.350.230,03	5,45% (3) US\$ 2.632.388,22	100% (55) US\$ 281.747.361,92
Brasil	11,04% (235) US\$ 32.658.357,57	88,25% (1878) US\$ 97.620.645,87	0,71% (15) US\$ 14.534,96	100% (2128) US\$ 130.293.538,40
Chile	3,03% (13) US\$ 1.216.385,67	96,97% (416) US\$ 6.849.415,29	-	100% (429) US\$ 8.065.800,96
China	54,75% (1274) US\$ 227.914.860.133,73	38,98% (907) US\$ 22.308.334.100,33	6,27% (146) US\$ 13.708.743.181,50	100% (2327) US\$ 263.931.937.415,56
Colômbia	2,16% (3) US\$ 683.539,68	97,84% (136) US\$ 3.067.181,65	-	100% (139) US\$ 3.750.721,33
Egito	7,14% (14) -	89,29% (175) -	3,57% (7) -	100% (196) -
Filipinas	-	85,71% (12) -	14,29% (2) -	100% (14) -
Hungria	13,47% (26) US\$ 870.651,86	71,5% (138) US\$ 12.071.382,76	15,03% (29) US\$ 2.657.418,40	100% (193) US\$ 15.599.453,02
Índia	27,97% (106) US\$ 3.508.006.321,75	72,03% (273) US\$1.165.620.048,00	-	100% (379) US\$ 4.673.626.369,75
Indonésia	3,33% (1) -	96,67% (29) -	-	100% (30) -
Malásia	-	92,86% (13) -	7,14% (1) -	100% (14) -
Marrocos	8,08% (8) -	91,92% (91) -	-	100% (99) -
México	3,68% (7) -	85,27% (162) -	11,05% (21) -	100% (190) -
Peru	-	92,31% (12) -	7,69% (1) -	100% (13) -
Polônia	9,88% (43) -	89,2% (388) -	0,92% (4) -	100% (435) -
República Tcheca	4,94% (16) US\$ 8.328.375,21	88,58% (287) US\$ 121.929.364,10	6,48% (21) US\$ 10.997.006,50	100% (324) US\$ 141.254.745,81
Rússia	23,08% (6) -	38,46% (10) -	38,46% (10) -	100% (26) -

Tailândia	3,79% (12) US\$ 3.061.075,38	86,12% (273) US\$ 8.918.301,87	10,09% (32) US\$ 3.370.599,14	100% (317) US\$ 15.349.976,39
Taiwan	25,49% (65) US\$ 267.693.053,84	74,51% (190) US\$ 189.889.972,52	-	100% (255) US\$ 457.583.026,36
Turquia	11,85% (192) US\$ 1.100,00	88,15% (1428) US\$ 24.419.232,00	-	100% (1620) US\$ 24.420.332,00
Total Geral	22,4% (2057) US\$ 231.901.143.738,36	74,42% (6834) US\$ 4.054.069.874,42	3,18% (292) US\$ 13.728.415.128,72	100% (9183) US\$ 269.683.628.741,50

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Outra importante informação com relação ao investimento financeiro utilizado pelos emergentes é saber seu nível de retorno, ou seja, se é reembolsável ao país que investe na cooperação sul-sul (Tabela 6). Apenas 7,11% (653 atividades) do conjunto da cooperação sul-sul têm seu investimento reembolsável, porém essa pequena categoria concentra mais da metade do valor comprometido, cerca de US\$160 bilhões. Todas as ocorrências de investimentos reembolsáveis referem-se a atividades de natureza financeira, e Taiwan, China e Índia destacam-se com cerca de um quarto de suas atividades de cooperação com investimentos reembolsáveis. Já para 26,95% (2475 atividades) da cooperação o investimento não é reembolsável, porém essa categoria concentra apenas US\$12 bilhões dos US\$ 270 bilhões investidos pelos países emergentes. Cabe destacar os níveis de investimentos não reembolsáveis realizados na cooperação de Marrocos, Turquia, Peru, África do Sul e, em menor nível, China. Na maior parte dos casos (65,94% ou 6055 atividades), no entanto, não há qualquer informação sobre o retorno do dinheiro investido, cerca de US\$98 bilhões. Pelo padrão das informações disponíveis, é possível pressupor que exista uma tendência dessas atividades não especificadas serem, em sua maior parte, de investimentos não reembolsáveis, porém aquelas que forem reembolsáveis devem concentrar a maior parte dos valores comprometidos na cooperação sul-sul para o desenvolvimento.

Tabela 6 – Característica do investimento da cooperação sul-sul

Característica do Investimento	Reembolsável	Não Reembolsável	Não Especificado	Total
África do Sul	-	70,91% (39) US\$ 171.846.479,07	29,09% (16) US\$ 109.900.882,85	100% (55) US\$ 281.747.361,92
Brasil	0,14% (3) US\$ 249.388,5	5,73% (122) US\$ 11.287.914,36	94,13% (2003) US\$ 118.756.235,54	100% (2128) US\$ 130.293.538,40
Chile	-	2,8% (12) US\$ 813.633,67	97,2% (417) US\$ 7.252.167,29	100% (429) US\$ 8.065.800,96
China	21,79% (507) US\$ 156.465.409.533,7	38,98% (907) US\$ 22.308.334.100,33	57,88% (1347) US\$ 95.905.999.774,89	100% (2327) US\$ 263.931.937.415,56
Colômbia	-	2,16% (3) US\$ 683.539,68	97,84% (136) US\$ 3.067.181,65	100% (139) US\$ 3.750.721,33

Egito	-	8,67% (17) -	91,33% (179) -	100% (196) -
Filipinas	-	-	100% (14) -	100% (14) -
Hungria	-	12,95% (25) US\$ 766.746,85	87,05% (168) US\$ 14.832.706,17	100% (193) US\$ 15.599.453,02
Índia	20,58% (78) US\$ 3.425.979.444,28	6,86% (26) US\$ 47.644.539,27	72,56% (275) US\$ 1.200.002.386,20	100% (379) US\$ 4.673.626.369,75
Indonésia	-	3,33% (1) -	96,67% (29) -	100% (30) -
Malásia	-	-	100% (14) -	100% (14) -
Marrocos	-	100% (99) -	-	100% (99) -
México	-	3,68% (7) -	96,32% (183) -	100% (190) -
Peru	-	92,31% (12) -	7,69% (1) -	100% (13) -
Polônia	0,23% (1) -	9,2% (40) -	90,57% (394) -	100% (435) -
República Tcheca	-	4,23% (14) US\$ 8.137.680,21	95,68% (310) US\$ 133.117.065,60	100% (324) US\$ 141.254.745,81
Rússia	11,54% (3) -	7,69% (2) -	80,77% (21) -	100% (26) -
Tailândia	-	3,79% (12) US\$ 3.061.075,38	96,21% (305) US\$ 12.288.901,01	100% (317) US\$ 15.349.976,39
Taiwan	23,92% (61) US\$ 252.980.989,38	1,18% (3) US\$ 13.077.408,91	74,90% (191) US\$ 191.524.628,07	100% (255) US\$ 457.583.026,36
Turquia	-	96,79% (1568) US\$ 24.420.332,00	3,21% (52) -	100% (1620) US\$ 24.420.332,00
Total Geral	7,11% (653) US\$ 160.159.331.420,32	26,95% (2475) US\$ 12.019.080.019,98	65,94% (6055) US\$ 97.505.217.301,2	100% (9183) US\$ 269.683.628.741,50

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Com relação ao nível de condicionalidades impostas pelos países doadores aos demais países do Sul (Tabela 7), como exigência para a realização da cooperação para o desenvolvimento, tem-se novamente um cenário de falta de clareza nas informações disponibilizadas pelos países emergentes, com 70,78% (6500 atividades) do total da cooperação não especificado. As exceções são os casos do Brasil e do Peru, que têm a maioria de suas atividades classificadas como ajuda não ligada. Com relação ao dado agregado, a cooperação não ligada, aquela sem nenhuma condicionalidade por parte do país doador, acontece em 25,94% (2382 atividades) de toda a cooperação sul-sul; e ajuda ligada, aquela que apresenta qualquer grau de condicionalidade, acontece em apenas 3,28% (301 atividades) das atividades de cooperação. No caso da ajuda ligada, Índia e China são os países que apresentam os maiores níveis de cooperação com condicionalidades e também aqueles que mais

destinam dinheiro diretamente aos países recebedores. Em todos os casos de imposição de condicionalidades pelos países emergentes, a cooperação era de natureza financeira.

Tabela 7 – Condicionalidades da cooperação sul-sul

Condicionalidade da Cooperação	Ajuda Ligada	Ajuda Não Ligada	Não Especificado	Total
África do Sul	-	-	100% (55)	100% (55)
Brasil	0,05% (1)	94,08% (2002)	5,87% (125)	100% (2128)
Chile	-	-	100% (429)	100% (429)
China	10,83% (252)	4,68% (109)	84,49% (1966)	100% (2327)
Colômbia	-	-	100% (139)	100% (139)
Egito	-	1,53% (3)	98,47% (193)	100% (196)
Filipinas	-	-	100% (14)	100% (14)
Hungria	-	-	100% (193)	100% (193)
Índia	11,87% (45)	-	88,13% (334)	100% (379)
Indonésia	-	-	100% (30)	100% (30)
Malásia	-	-	100% (14)	100% (14)
Marrocos	-	-	100% (99)	100% (99)
México	-	-	100% (190)	100% (190)
Peru	-	92,31% (12)	7,69% (1)	100% (13)
Polônia	0,23% (1)	-	99,77% (434)	100% (435)
República Tcheca	-	-	100% (324)	100% (324)
Rússia	7,69% (2)	3,85% (1)	88,46% (23)	100% (26)
Tailândia	-	-	100% (317)	100% (317)
Taiwan	-	100% (255)	-	100% (255)
Turquia	-	-	100% (1620)	100% (1620)
Total Geral	3,28% (301)	25,94% (2382)	70,78% (6500)	100% (9183)

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

6. As agendas da Cooperação sul-sul

O conjunto das 9183 atividades de cooperação também foi classificado conforme os setores que foram objetos de interesse por parte dos países envolvidos na cooperação sul-sul. Esses setores representam as agendas políticas que foram priorizadas por cada um dos emergentes em suas respectivas atuações na cooperação para o desenvolvimento. Dividindo os setores a partir de seus percentuais, tem-se a seguinte configuração: setores importantes (Tabela 8) – aqueles que atingem mais de 6% do total cada – que juntos somam 70,27% (6453 atividades) de toda a cooperação realizada pelos emergentes; setores intermediários (Tabela 9) – aqueles que atingem entre 1% e 6% do total cada – que juntos somam 26,73% (2454 atividades) do total; e setores irrelevantes (Tabela 10) – aqueles que não alcançam 1% do total cada – que juntos somam apenas 3% (276 atividades) do total.

Tabela 8 – Distribuição das atividades por setores – 1ª Parte: Setores Importantes (acima de 6% cada)

Países	Setores Importantes - 70,27% do Total Geral							
	Educação	Saúde	Agropecuária e Desenvolvimento Rural	Administração Pública	Não Especificado	Multisetorial	Indústria e Comércio	Segurança
África do Sul	7	1	4	5	1	7	3	10
Brasil	162	291	371	172	49	223	66	305
Chile	39	39	46	83	50	6	29	9
China	205	171	127	211	363	138	304	90
Colômbia	9	5	8	31	20	2	16	7
Egito	22	25	13	13	23	55	1	14
Filipinas	1	0	1	3	1	2	0	2
Hungria	19	14	14	36	23	2	6	19
Índia	31	10	15	8	72	6	32	17
Indonésia	0	3	4	2	0	2	2	2
Malásia	1	1	1	5	0	1	1	0
Marrocos	20	5	7	16	5	2	9	0
México	14	11	10	17	13	16	18	12
Peru	0	4	0	2	1	0	0	1
Polônia	90	45	35	54	33	8	11	25
Rep. Tcheca	30	33	32	15	19	9	20	12
Rússia	1	0	0	0	1	10	3	3
Tailândia	60	56	44	12	33	8	23	21

Taiwan	2	20	33	3	4	154	32	0
Turquia	441	266	115	113	12	18	56	45
Total Geral	1154	1000	880	801	723	669	632	594
Porcentagem do Total	12,57%	10,89%	9,58%	8,72%	7,87%	7,29%	6,88%	6,47%

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Os principais setores, com mais de 70% do total de atividades, concentram em áreas básicas para o desenvolvimento econômico e social de um país, como educação, saúde, segurança, agropecuária e indústria e comércio. Importante ressaltar a atenção destinada ao fortalecimento da capacidade técnica da burocracia estatal e ao aprendizado de políticas públicas eficazes através da cooperação em administração pública. Não especificado e multissetorial não são setores de cooperação, porém representam juntos 15,16% de toda a cooperação sul-sul. Esse fato exemplifica as dificuldades do processo de classificação da pesquisa, em função do baixo nível de clareza das informações e, inclusive, da falta de transparência dos países com relação às suas atuações internacionais.

Tabela 9 – Distribuição das atividades por setores – 2ª Parte: Setores Intermediários (entre 1% e 6% cada)

Países	Setores Intermediários - 26,73% do Total Geral								
	Cidades	Desenvolvimento Social	Energia	Meio Ambiente	Cultura	Transportes	Telecomunicações	Ciência e Tecnologia	Judiciário
África do Sul	1	3	2	0	0	1	0	0	10
Brasil	34	81	57	141	28	7	27	18	36
Chile	19	53	1	14	3	1	1	6	9
China	85	46	141	11	23	176	153	8	10
Colômbia	5	10	3	9	1	0	0	4	4
Egito	0	0	2	1	4	0	2	1	2
Filipinas	0	2	1	0	0	1	0	0	0
Hungria	11	10	0	6	4	1	2	1	13
Índia	12	2	49	4	4	40	2	49	1
Indonésia	0	5	0	2	2	1	0	4	0
Malásia	0	2	0	0	0	1	0	0	1
Marrocos	5	1	2	3	11	5	4	1	1
México	2	11	3	22	25	2	1	3	4
Peru	0	2	1	1	1	0	0	0	0

Tailândia	0	4	0	0	0	0	0	0	0
Taiwan	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Turquia	13	6	0	2	6	3	4	1	0
Total Geral	91	65	37	32	19	17	12	3	0
Porcentagem do Total	0,99%	0,71%	0,40%	0,35%	0,21%	0,18%	0,13%	0,03%	0%

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

O setor judiciário (setor intermediário), que se refere basicamente à cooperação com relação aos sistemas eleitorais de votação, e os setores legislativo e político/executivo (setores irrelevantes) revelam um interesse incipiente, porém importante, no fortalecimento da democracia entre países do Sul. Esportes, pesca e trabalho e emprego são setores pequenos e suas escassas atividades concentradas em poucos países. Os setores de assistência (médica, alimentar, outros) e de perdão da dívida não têm destaque em nossa pesquisa, em razão de não considerarmos ajuda humanitária e perdão de dívida externa modalidades de cooperação para o desenvolvimento e de tais setores serem marginais para as demais modalidades de cooperação sul-sul.

Nesse sentido, pelos setores que são mais importantes para as atividades dos emergentes, a cooperação sul-sul para o desenvolvimento visa promover, prioritariamente, áreas básicas dos países recebedores. Se, por um lado, poder-se-ia afirmar que tais setores básicos se devem ao baixo nível de desenvolvimento por parte dos países recebedores; por outro lado, poder-se-ia argumentar que tais setores básicos são aqueles nos quais os países emergentes já adquiriram “*know-how*” suficiente para realizar cooperação para o desenvolvimento, o que talvez não seja possível afirmar em outras áreas que pressuponham um nível mais avançado de desenvolvimento econômico e social. Essas afirmativas são, na verdade, suposições que demandariam um estudo aprofundado, inclusive com pesquisa de campo, para a obtenção de respostas conclusivas, no entanto as realidades dos países emergentes e dos demais países do Sul provavelmente se enquadram, em graus variados, entre as duas perspectivas.

6.1 Análise das agendas de maior importância da cooperação sul-sul para o desenvolvimento

As atividades da cooperação sul-sul têm, conforme demonstrado, se concentrado em cinco setores, a saber: educação, saúde, agricultura, reforma do estado, indústria/comércio e segurança. A concentração nessas agendas configura, em primeiro lugar, o fato de que estamos diante de um dilema de ação coletiva, no qual a estratégia dominante dos estados é cooperar, ou seja, os jogos de coordenação refletem os interesses dos estados diante dessas agendas. Em segundo lugar, devemos

considerar os efeitos que a cooperação nessas agendas geram no processo de desenvolvimento econômico e social dos países recebedores da cooperação.

Conforme anteriormente explicitado, identificamos 26 setores objeto da cooperação sul-sul dos países de nossa amostra. Dentre esses setores, 6 podem ser considerados os mais relevantes, pois concentram 62,4% de todas as ações de cooperação, sendo eles: educação saúde, agropecuária e desenvolvimento rural, administração pública, indústria e comércio e segurança. Em muitas atividades (7,29%) mais de um setor é contemplado, situação que denominamos de “multissetorial” e em outros casos (7, 87%) não foi possível identificar a agenda contemplada nos acordos de cooperação. A agregação desses 8 setores perfaz 70, 27% dos acordos de cooperação analisados nessa pesquisa.

6.1.1 Educação

A agenda de educação foi objeto de 12,57% do total das atividades de cooperação sul-sul dos países de nossa amostra. Os impactos dessa política pública para alavancar o desenvolvimento podem ser segmentados em duas dimensões. Em primeiro lugar, a educação é capaz de viabilizar o aumento das taxas de crescimento do PIB, em médio e longo prazo. Em segundo lugar, a educação é a política com maior possibilidade de reduzir as desigualdades de renda.

Os investimentos na educação viabilizam a qualificação da mão de obra, o que tem impacto direto na produtividade desse fator de produção. Os trabalhadores mais qualificados e treinados são capazes de aumentar a eficiência nos processos produtivos, bem como dos outros fatores de produção, ou seja, do capital e da terra. Assim, com uma mesma dotação desses três fatores de produção, um país pode elevar sua riqueza, capacitando sua força de trabalho através da educação. Essa possibilidade é resultado da incorporação de novas tecnologias, que se tornarão eficientes somente se forem manipuladas por trabalhadores mais qualificados.

Para além da possibilidade de gerar crescimento econômico, a educação é a principal política de inclusão social e redução das desigualdades de renda no longo prazo. Os países em desenvolvimento e subdesenvolvidos se caracterizam, em sua grande maioria, por elevado grau de desigualdade de renda, o que resulta em grandes disparidades no acesso a saúde, habitação, dentre outros, o que é refletido em indicadores econômico-sociais, tais como o coeficiente de Gini. Em muitos desses países, os governos têm empreendido esforços no sentido de reduzir essas desigualdades com políticas de transferência de renda e outras de caráter geralmente paliativos. Os investimentos em educação resultam em reduções importantes nos diferenciais de salários e, portanto, nas disparidades de renda. Além desses impactos diretos na renda, a educação pode contribuir para redução da mortalidade infantil, uma vez que capacita as mães para os cuidados com seus filhos, reduz a probabilidade de gravidez na adolescência, dentre outros (MIDGLEY, 2007).

A importância da educação para o desenvolvimento fica explicitada nos acordos de cooperação sul-sul executados pelos países de nossa amostra (Tabela 11). Do conjunto de 9.183 ocorrências de cooperação, a educação foi objeto de 1.154 atividades, distribuídas da seguinte forma: a Turquia é o maior protagonista nessa agenda, com 38,21% do total de atividades; seguida pela China, com 17,76%; e pelo Brasil, com 14,03%. Ou seja, o agregado das atividades desses três países alcança 70% do total das atividades de cooperação em educação. Apenas Indonésia e Peru não registram nenhum caso de cooperação nesse setor.

Tabela 11 – Distribuição decrescente das atividades em educação

Países	Educação (nº de atividades)	Porcentagem do Total
Turquia	441	38,21
China	205	17,76
Brasil	162	14,03
Polônia	90	7,80
Tailândia	60	5,20
Chile	39	3,38
Índia	31	2,69
República Tcheca	30	2,60
Egito	22	1,91
Marrocos	20	1,73
Hungria	19	1,65
México	14	1,21
Colômbia	9	0,78
África do Sul	7	0,61
Taiwan	2	0,17
Filipinas	1	0,09
Malásia	1	0,09
Rússia	1	0,09
Indonésia	0	0,00
Peru	0	0,00
Total	1154	100
Porcentagem do Total	12,57	-

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Contudo, quando observamos que as ações de China e Brasil, a despeito da menor quantidade, essas são mais bem distribuídas – mais constantes – ao longo do tempo, enquanto as atividades da Turquia se concentraram irregularmente, com dois grandes picos em 2008 e 2012 (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Linha do tempo das atividades de cooperação sul-sul em educação – 3 principais países



Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

6.1.2 Saúde

Assim como a educação, os investimentos na saúde contribuem de forma decisiva para o desenvolvimento econômico e social dos países, sendo, portanto, uma importante contribuição dos doadores para os recebedores da cooperação sul-sul. A saúde contribui para o crescimento econômico na medida em que trabalhadores saudáveis perdem menos dias de trabalho, são capazes de imprimir ações mais eficientes no ambiente de trabalho, sendo, portanto, mais produtivos. A saúde também é um importante fator para definir as possibilidades futuras de toda uma geração. Os investimentos na saúde definem a capacidade cognitiva das crianças, a longevidade e também as condições na velhice da população. Esses investimentos também podem definir os gastos do trabalhador com a saúde e os efeitos a poupança em sua fase produtiva e na velhice, o que tem impactos importantes nos programas de previdência pública e privada de um país e consequentemente na capacidade de realizar investimentos de longo prazo nesse setor e em outros setores da economia (MKANDAWIRE, 2001)

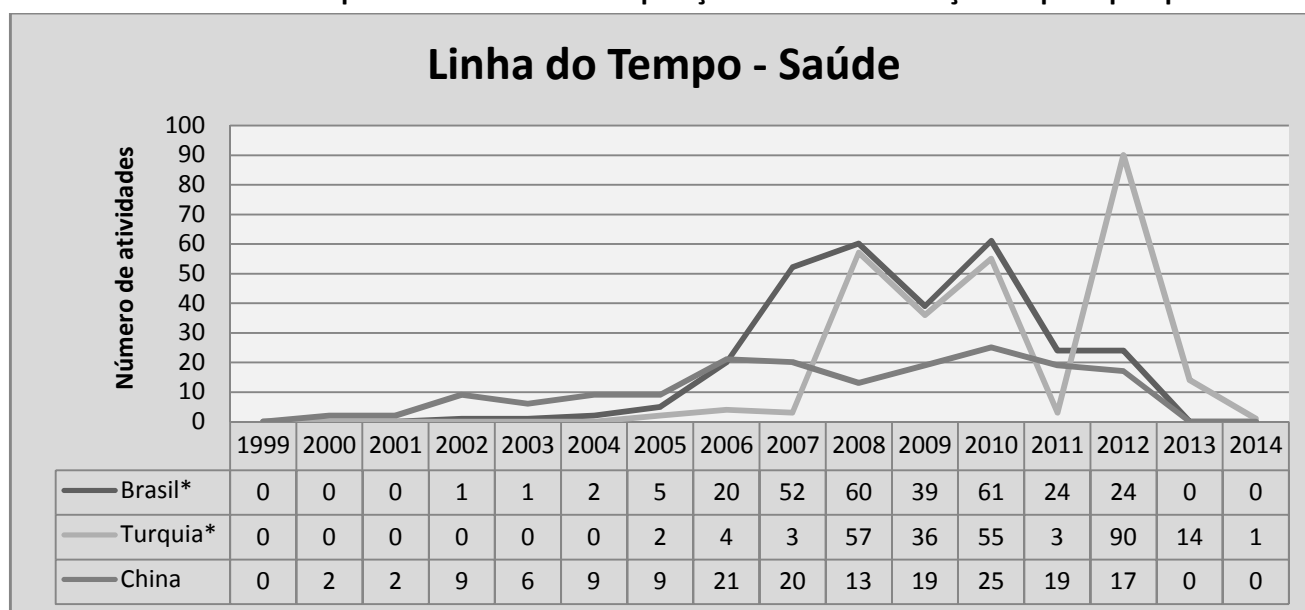
O segundo setor com maior número de atividades de cooperação é o da saúde, com 10,89% do total (Tabela 12). O protagonismo nessa agenda é dividido por Brasil, com 29,10% do total, e Turquia, com 26,6%, e pela China, com 17,10%. Assim como na educação, Brasil, Turquia e China concentram bastante o número de ocorrências, com o somatório de 21,80%. E somente Filipinas e Rússia não têm projetos nesse setor.

Tabela 12 - Distribuição decrescente das atividades em saúde

Países	Saúde (nº de atividades)	Porcentagem do Total
Brasil	291	29,10
Turquia	266	26,60
China	171	17,10
Tailândia	56	5,60
Polônia	45	4,50
Chile	39	3,90
República Tcheca	33	3,30
Egito	25	2,50
Taiwan	20	2,00
Hungria	14	1,40
México	11	1,10
Índia	10	1,00
Colômbia	5	0,50
Marrocos	5	0,50
Peru	4	0,40
Indonésia	3	0,30
África do Sul	1	0,10
Malásia	1	0,10
Filipinas	0	0
Rússia	0	0
Total	1000	100
Percentual do Total Geral	10,89	-

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Gráfico 2 – Linha do tempo das atividades de cooperação sul-sul em educação – 3 principais países



Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Os projetos no setor de saúde foram desenvolvidos, em grande medida, entre os anos de 2006 e 2012. Novamente Brasil e China apresentam curvas mais regulares, significando maior constância de suas estruturas de cooperação, enquanto ocorre maior irregularidade no número de atividades turcas em saúde, com um grande pico em 2012 (Gráfico 2).

6.1.3 Agropecuária e desenvolvimento rural

Grande parte da população mundial ainda vive no campo, particularmente aquela dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. A estrutura fundiária baseada na pequena propriedade, associada a técnicas rudimentares de exploração da terra fazem com que a renda gerada seja insuficiente para prover condições adequadas de vida à grande maioria das famílias que vivem no campo.

O Brasil é o grande protagonista nessa agenda, com 42,16% do total de atividades, sobretudo devido à sua condição de grande exportador de produtos agrícolas, bem como de técnicas desenvolvidas para correção de solos e melhorias genética de grãos, realizadas, sobretudo, pela Embrapa. Novamente China, com 14,43% do total, e Turquia, com 13,07%, completam os três principais países do setor, que juntos alcançam 69,65% do total. Apenas Peru e Rússia não registram ocorrência de atividades em agropecuária (Tabela 13).

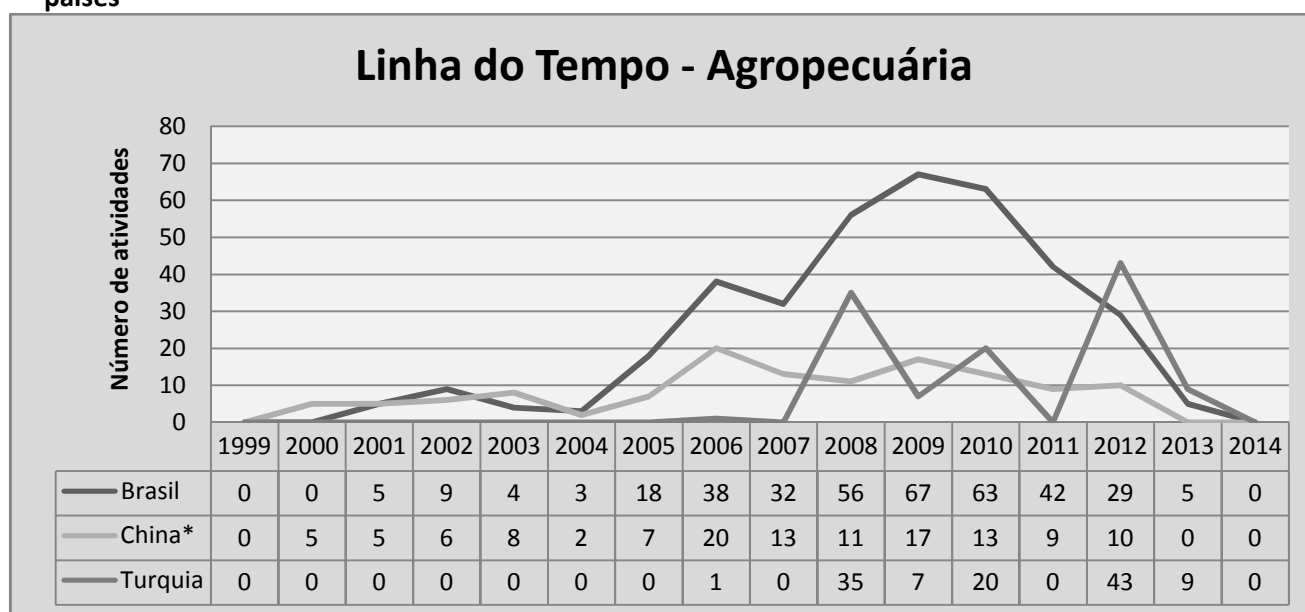
Tabela 13 - Distribuição decrescente das atividades em agropecuária

Países	Agropecuária (nº de atividades)	Porcentagem do Total
Brasil	371	42,16
China	127	14,43
Turquia	115	13,07
Chile	46	5,23
Tailândia	44	5,00
Polônia	35	3,98
Taiwan	33	3,75
República Tcheca	32	3,64
Índia	15	1,70
Hungria	14	1,59
Egito	13	1,48
México	10	1,14
Colômbia	8	0,91
Marrocos	7	0,80
África do Sul	4	0,45
Indonésia	4	0,45
Filipinas	1	0,11
Malásia	1	0,11
Peru	0	0

Rússia	0	0
Total	880	100
Porcentagem do Total Geral	9,58	-

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Gráfico 3 – Linha do tempo das atividades de cooperação sul-sul em agropecuária – 3 principais países



Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

O Brasil apresenta uma grande curva de atividades de cooperação entre os anos 2005 e 2012. A China apresenta uma curva quase constante de atividades em agropecuária, com destaque para o período entre 2006 e 2010. A Turquia novamente apresenta uma estrutura de cooperação irregular, com três picos em 2008, 2010 e 2012 (Gráfico 3).

6.1.4 Administração Pública

As novas tecnologias de comunicação, a liberalização comercial e financeira, a intensificação dos fluxos de pessoas, bens e serviços, bem como a imposição de reformas neoliberais impostas pelas instituições (FMI, Banco Mundial e instituições financeiras), associadas à consolidação de regimes democráticos determinaram um amplo conjunto de reformas nos estados em um expressivo número de países do hemisfério sul. Essas reformas podem ser segmentadas, conforme propõe Gaetani (1998), em dois conjuntos. O primeiro diz respeito a reformas da esfera macroeconômica, quando prevaleceram aquelas de cunho fiscal, monetária e cambial com vistas a contenção dos processos inflacionários e a promoção de condições para o crescimento econômico. Esse conjunto de reformas ocorreu, majoritariamente, nos anos de 1990, quando foram superados os principais

problemas advindos das crises das dívidas externas, que ocorreram nos anos de 1980, em um grande número de países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Os anos de 2000 ocorreriam o segundo grupo de reformas, agora com características estruturais. Para Gaetani (1998) essas reformas deveriam gerar as condições para a estruturação do que chama de “estados fortes, consistente, com uma economia competitiva, da qual é parceiro e regulador, além de desempenhar de forma adequada suas funções clássicas (administração da provisão de serviços prestados direta ou indiretamente e gestão dos direitos sociais básicos)” (GAETANI, 1998, 84).

O estado, agora mais do que nunca, inserido em uma ordem internacional capitalista, deve ser capaz de orientar os rumos das atividades econômicas, bem como ser capaz de gerar o anteparo a essa ordem, na medida em que planeja e executa políticas sociais voltadas aqueles “excluídos” dos benefícios do capitalismo global. Esse segundo grupo de reformas visa, então, gerar transparência- “*accountability*”- e maior participação dos cidadãos nas ações do estado- “*governance*”.

A cooperação sul-sul nessa agenda é voltada principalmente para as reformas desse segundo grupo, quando se estabelece parcerias entre estados ou unidades subnacionais para a troca de experiências sobre projetos de visam aumentar a eficiência e transparência da gestão pública.

Nossa pesquisa identificou 801 ocorrências de cooperação no setor de administração pública, representando 8,72% do total das atividades de cooperação (Tabela 14). Nessa agenda, o protagonismo é da China que desenvolveu 26,34% das atividades, seguida pelo Brasil (21,47%) e Turquia (14,11%). Os três países somam 61,92% do total, a concentração levemente inferior dos três países se deve à atuação do Chile no setor de administração pública, que concentra 10,36% do total. Somente Rússia não realizou nenhuma atividade de cooperação sul-sul em administração pública.

Tabela 14 - Distribuição decrescente das atividades em administração pública

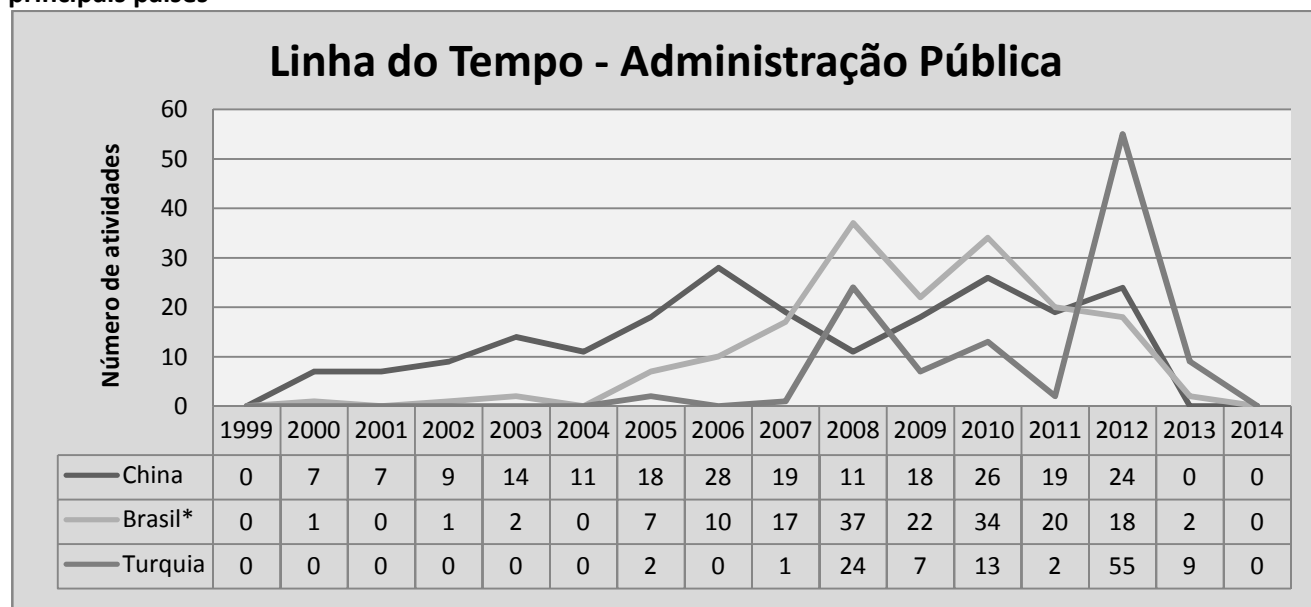
Países	Administração Pública	Porcentagem do Total
China	211	26,34
Brasil	172	21,47
Turquia	113	14,11
Chile	83	10,36
Polônia	54	6,74
Hungria	36	4,49
Colômbia	31	3,87
México	17	2,12
Marrocos	16	1,99
República Tcheca	15	1,87
Egito	13	1,62
Tailândia	12	1,50

Índia	8	1,00
África do Sul	5	0,62
Malásia	5	0,62
Filipinas	3	0,38
Taiwan	3	0,38
Indonésia	2	0,26
Peru	2	0,26
Rússia	0	0
Total	801	100
Porcentagem do Total Geral	8,72	-

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

É interessante observar que a China vem desenvolvendo projetos no setor de administração pública desde o início dos anos 2000. Novamente a Turquia apresentou uma concentração irregular de suas atividades nessa agenda, com picos anos de 2008, 2010 e 2012. O Brasil tem uma curva menos irregular, com destaque para os anos entre 2007 e 2012 (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Linha do tempo das atividades de cooperação sul-sul em administração pública – 3 principais países



Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

7. A evolução temporal da cooperação sul-sul

Como pode ser visto nas agendas destacadas na seção anterior, uma importante informação sobre a cooperação sul-sul é o horizonte temporal no qual essas atividades se distribuem. A

cooperação sul-sul para o desenvolvimento é um fenômeno bastante recente e as atividades concentram-se fortemente entre os anos de 2005 e 2012, período no qual ocorrem 87,62% (ou 8046 atividades) do total (Gráfico 5 e Tabela 15). Pode-se afirmar que o crescimento da cooperação sul-sul ocorre no mesmo período no qual os analistas apontam para a maior participação dos países emergentes na economia mundial. A configuração descendente da curva a partir de 2009 pode ser atribuída à crise internacional, que efetivamente demorou mais tempo para atingir os países emergentes. Sendo os anos de 2013 e 2014 muito próximos ao período de coleta dos dados dessa pesquisa, entende-se que os valores desses anos não correspondem exatamente à realidade da cooperação sul-sul doada pelos emergentes. Infere-se que uma parcela da cooperação sul-sul realizada pelos emergentes ainda não tinha sido contabilizada pelos respectivos países, explicando em partes os números pouco relevantes dos últimos dois anos; porém assume-se a tendência de queda do número de ocorrências de atividades de cooperação, em função da crise econômica mundial e dos próprios dados que foram possíveis de coletar.

Gráfico 5 - Linha do tempo da cooperação sul-sul – Dados agregados



Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Dentre as 9.183 atividades de cooperação identificadas nessa pesquisa, 54%, ou 4979 atividades, ocorreram entre os anos de 2007 e 2010. Conforme demonstrado anteriormente, a crise de 2008/2009 teve impactos expressivos nas taxas de crescimento do PIB da grande maioria dos países doadores da cooperação sul-sul. O Brasil cresceu 6,10% em 2007, 5,17% em 2008 e teve uma queda de 0,33% em 2009. A China por sua vez crescia a 12,68% em 2006, 14,16% em 2008 e 9,63% em 2009, sendo que desde o início da década, esse país não

apresentava taxas de crescimento inferiores a 10%. Contudo, o mais importante é que a crise teve reflexos mais expressivos nos anos posteriores, ou seja, 2011 em diante. Nesse período, o Brasil cresce a taxas próximas a 2% e a China a 7% e esses desempenhos têm forte impacto nas atividades de cooperação desses e dos demais doadores.

Tabela 15 – Distribuição no tempo das atividades de cooperação de cada país emergente

Países	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	NE	Total
A. do Sul	0	0	0	0	0	0	4	12	13	9	17	0	0	0	0	0	0	55
Brasil	0	3	12	17	18	16	73	163	226	351	348	367	296	201	32	1	4	2128
Chile	0	0	0	30	11	21	46	62	66	82	73	38	0	0	0	0	0	429
China	1	69	78	112	116	155	159	261	237	177	236	257	235	233	0	0	1	2327
Colômbia	0	0	0	0	0	0	0	1	83	22	0	33	0	0	0	0	0	139
Egito	0	0	0	0	0	0	0	31	36	41	23	31	14	16	4	0	0	196
Filipinas	1	0	0	1	0	0	0	0	1	2	1	2	2	1	0	0	3	14
Hungria	0	0	0	0	3	22	54	32	18	64	0	0	0	0	0	0	0	193
Índia	0	0	0	0	0	0	30	4	7	73	148	115	0	0	0	0	2	379
Indonésia	1	0	1	1	0	1	2	1	3	3	0	4	7	1	2	0	3	30
Malásia	0	0	0	1	0	1	0	0	0	3	1	3	0	0	4	0	1	14
Marrocos	2	2	1	6	33	1	4	1	7	3	2	3	3	4	2	3	22	99
México	0	0	0	0	0	0	0	0	3	10	45	40	20	41	25	0	6	190
Peru	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	8	2	0	0	0	0	13
Polônia	0	0	0	0	0	8	55	51	60	48	60	98	0	1	29	25	0	435
R. Tcheca	0	11	20	6	32	21	22	53	13	24	8	6	108	0	0	0	0	324
Rússia	0	0	0	0	1	0	4	0	0	1	1	1	2	4	12	0	0	26
Tailândia	0	0	0	0	0	0	0	0	149	34	53	81	0	0	0	0	0	317
Taiwan	3	3	2	3	5	1	2	46	44	35	37	39	34	0	0	0	1	255
Turquia	0	1	0	0	0	3	20	13	25	471	119	237	20	613	93	2	3	1620
Total Geral	8	89	114	177	219	250	475	734	991	1453	1172	1363	743	1115	203	31	46	9183

NE = Não Especificado

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Alguns países chamam a atenção pela concentração em poucos anos de suas atividades de cooperação. A Índia, por exemplo, executou em dois anos 263 de suas 379 atividades, ou seja, quase 70% em apenas dois anos. Na mesma condição temos a Rússia que no ano de 2013 executou 12 de um total de 26 projetos. E inclusive a Turquia, que apesar de ser uma dos principais cooperadores, concentram fortemente suas atividades nos anos de 2008, 2010 e 2012. Essas conjunturas indicam uma tendência à descontinuidade das atividades de cooperação sul-sul para o desenvolvimento realizadas pelos países emergentes.

8. Os países receptores da cooperação sul-sul

Como última informação sobre a cooperação agregada realizada pelos países emergentes, temos os dados sobre a localização dos recebedores da cooperação realizada pelos países emergentes (Tabela 16). África é o continente que recebe maior atenção por parte dos emergentes, com 41,94% (3851 atividades) do total, sendo destino da maioria das atividades de cooperação de África do Sul, China, Marrocos e Egito, e apenas Peru não realiza cooperação com o continente. A América (do Sul, Central e do Norte) alcança com 22,94% (2107 atividades) do total, sendo destino da maioria das atividades de cooperação de Peru, Chile, Colômbia, México e Brasil. A Ásia (inclusive o Oriente Médio) corresponde a 16,98% (1559 atividades) do total, sendo destino da maioria das atividades de cooperação de Filipinas, Índia, Malásia, Taiwan e Hungria. A Europa concentra 13,28% (1220 atividades) do total, sendo destino da maioria das atividades da Polônia. Os países e organizações internacionais desses quatro continentes foram recebedores de 95,14% (8737 atividades) de toda a cooperação sul-sul realizada pelos países emergentes. A Oceania (com destaque para Taiwan) e outras organizações internacionais, compostas por países-membros de dois ou mais continentes (com destaque para Malásia), tiveram uma participação marginal para o conjunto da cooperação sul-sul para o desenvolvimento. A maioria dos países emergentes apresenta suas matrizes de cooperação concentradas em um ou dois continentes, refletindo, quase sempre, um padrão de cooperação regional (no próprio continente) e com o continente africano. Alguns países, no entanto, apresentam matrizes bastante dispersas, tais como Turquia, Egito, Rússia, Polônia e República Tcheca. Enquanto nos três primeiros países pode-se afirmar a distribuição das atividades de cooperação reflete a conjuntura geográfica nas quais tais países se encontram entre diferentes continentes, no caso de Polônia e República Tcheca é possível inferir a maior distribuição se dá em função da maior parte desse continente ser composta por países desenvolvidos, não constituindo as eventuais ocorrências em cooperação sul-sul.

Tabela 16 – Distribuição geográfica das atividades de cooperação sul-sul – Dados Agregados

Recebedores por Continente	África	América	Ásia	Europa	Oceania	Organizações Internacionais	Multirrecebedor	Especificado Não	Total
África do Sul	100% (55)	-	-	-	-	-	-	-	100% (55)
Brasil	33,22% (707)	56,34% (1199)	4,98% (106)	0,24% (5)	0,14% (3)	0,38% (8)	0,56% (12)	4,14% (88)	100% (2128)
Chile	2,33% (10)	96,50% (414)	-	-	-	-	-	1,17% (5)	100% (429)

China	99,40% (2313)	-	0,17% (4)	0,04% (1)	0,04% (1)	-	0,31% (7)	0,04% (1)	100% (2327)
Colômbia	0,72% (1)	90,65% (126)	2,16% (3)	-	-	-	-	6,47% (9)	100% (139)
Egito	51,53% (101)	-	15,31% (30)	25,51% (50)	-	-	6,12% (12)	1,53% (3)	100% (196)
Filipinas	7,14% (1)	-	85,72% (12)	-	-	-	-	7,14% (1)	100% (14)
Hungria	1,55% (3)	4,15% (8)	54,40% (105)	35,23% (68)	-	-	0,52% (1)	4,15% (8)	100% (193)
Índia	31,40% (119)	3,96% (15)	57,52% (218)	1,32% (5)	5,28% (20)	-	0,26% (1)	0,26% (1)	100% (379)
Indonésia	10% (3)	-	43,33% (13)	-	-	-	40% (12)	6,67% (2)	100% (30)
Malásia	7,14% (1)	-	78,58% (11)	-	-	14,28% (2)	-	-	100% (14)
Marrocos	62,63% (62)	8,08% (8)	21,21% (21)	8,08% (8)	-	-	-	-	100% (99)
México	7,89% (15)	83,16% (158)	6,84% (13)	-	-	-	-	2,11% (4)	100% (190)
Peru	-	100% (13)	-	-	-	-	-	-	100% (13)
Polônia	20,92% (91)	3,22% (14)	19,31% (84)	54,94% (239)	0,23% (1)	-	0,92% (4)	0,46% (2)	100% (435)
República Tcheca	15,12% (49)	5,25% (17)	34,26% (111)	35,58% (125)	-	-	-	6,79% (22)	100% (324)
Rússia	11,54% (3)	26,92% (7)	38,46% (10)	11,54% (3)	-	-	7,69% (2)	3,85% (1)	100% (26)
Tailândia	3,80% (12)	-	72,24% (229)	-	-	3,47% (11)	8,52% (27)	11,99% (38)	100% (317)
Taiwan	21,96% (56)	46,28% (118)	8,63% (22)	3,14% (8)	18,82% (48)	-	0,39% (1)	0,78% (2)	100% (255)
Turquia	15,37% (249)	0,62% (10)	35% (567)	43,71% (708)	0,74% (12)	0,12% (2)	1,91% (31)	2,53% (41)	100% (1620)
Total Geral	41,94% (3851)	22,94% (2107)	16,98% (1559)	13,28% (1220)	0,93% (85)	0,25% (23)	1,2% (110)	2,48% (228)	100% (9183)

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Quando se analisa em profundidade a distribuição das atividades de cooperação pelos países recebedores (Tabelas 17 a 22), percebe-se uma grande dispersão da cooperação sul-sul realizada pelos emergentes, não sendo possível indicar a existência de um foco da cooperação sul-sul em determinados países ou regiões subcontinentais, ainda que seja evidente certa concentração de atividades. Esse quadro de distribuição dos recebedores varia significativamente para cada país emergente, sendo possível indicar parceiros prioritários da cooperação sul-sul. Na África, na América, na Ásia e na Oceania a cooperação é bastante dispersa entre os países e regiões dos continentes,

somente na Europa a cooperação sul-sul se concentra basicamente nos Bálcãs, no Leste e no Cáucaso, as regiões do continente que ainda não atingiram estágio de desenvolvimento avançado.

Notam-se ainda alguns casos de cooperação Sul-Norte, como, por exemplo, Estados Unidos, Canadá, França e Israel como recebedores. Essas escassas ocorrências foram registradas pela pesquisa dentro do arcabouço conceitual da cooperação sul-sul, uma vez que certamente ainda não podem ser consideradas como uma nova modalidade de cooperação para o desenvolvimento. O fato de os países emergentes ainda serem grandes recebedores de cooperação norte-sul faz crer que esses casos de cooperação sul-norte são esporádicos e não representam uma tendência para a cooperação para o desenvolvimento nos próximos anos.

Conforme a tabela 17, todos os 54 países africanos foram contemplados com atividades de cooperação sul-sul. Dentre esses, estão a maior parte dos países menos desenvolvidos do mundo, os chamados “*least developed countries*” (LDC) pela ONU. Podemos observar, contudo, esses países mais pobres não tiveram tratamento prioritário pelos doadores da cooperação, uma vez que países como Gâmbia, República Centro Africana e Chade estão entre os mais pobres e receberam um pequeno número de acordos. Isso nos leva a crer que a cooperação sul-sul para o desenvolvimento pode ser determinada por outros fatores para além das reais necessidades do país receptor. Fatores tais como condições de estabilidade política, estrutura institucional, interesses estratégicos, dentre outros de natureza econômica, política, social e cultural podem ser apontados como relevantes para a existência de acordos de cooperação. Contudo, é importante observar que o continente africano, sendo o menos desenvolvido do mundo, recebeu a maior parte dos acordos de cooperação sul-sul para o desenvolvimento – 41,94% do total.

Tabela 17 – Distribuição dos recebedores da África

África	Número de atividades	Porcentagem sobre o total das atividades realizadas no continente	Porcentagem sobre o total geral
Moçambique*	233	6,05%	2,54%
Zimbábue	203	5,27%	2,21%
Sudão*	182	4,73%	1,98%
Etiópia*	150	3,90%	1,63%
Quênia	136	3,53%	1,48%
Angola*	126	3,27%	1,37%
Gana	125	3,25%	1,36%
Senegal*	122	3,17%	1,33%
Namíbia	105	2,73%	1,14%
Libéria*	101	2,62%	1,10%
Zâmbia*	101	2,62%	1,10%
Cabo Verde	95	2,47%	1,04%
Tanzânia*	91	2,36%	0,99%

São Tomé e Príncipe*	86	2,23%	0,94%
Guiné-Bissau*	85	2,21%	0,93%
Egito	84	2,18%	0,91%
Uganda*	84	2,18%	0,91%
Nigéria	75	1,95%	0,82%
Ruanda*	75	1,95%	0,82%
Rep. Democrática do Congo*	71	1,84%	0,77%
Camarões	64	1,66%	0,70%
Mali*	64	1,66%	0,70%
Congo	60	1,56%	0,65%
África do Sul	59	1,53%	0,64%
Serra Leoa*	57	1,48%	0,62%
Guiné*	55	1,43%	0,60%
Maurício	55	1,43%	0,60%
Lesoto*	48	1,25%	0,52%
Marrocos	46	1,19%	0,50%
Malauí*	46	1,19%	0,50%
Costa do Marfim	45	1,17%	0,49%
Burundi*	44	1,14%	0,48%
Botsuana	44	1,14%	0,48%
Burkina Faso*	43	1,12%	0,47%
Argélia	42	1,09%	0,46%
Benin*	41	1,07%	0,45%
Comores*	40	1,04%	0,44%
Tunísia	40	1,04%	0,44%
Níger*	39	1,01%	0,42%
Gabão	37	0,96%	0,40%
Togo*	36	0,94%	0,39%
Guiné Equatorial*	35	0,91%	0,38%
Líbia	33	0,85%	0,36%
Somália*	32	0,83%	0,35%
Djibuti*	29	0,75%	0,32%
Madagascar*	29	0,75%	0,32%
Seychelles	25	0,65%	0,27%
Eritreia*	24	0,62%	0,26%
Mauritânia*	23	0,60%	0,25%
Sudão do Sul*	21	0,55%	0,23%
Chade*	20	0,52%	0,22%
República Centro-Africana*	20	0,52%	0,22%
Gâmbia*	14	0,36%	0,15%
Suazilândia	14	0,36%	0,15%
Saara Ocidental	3	0,08%	0,03%
PALOP	12	0,31%	0,13%
União Africana	5	0,13%	0,05%
Banco de Desenvolvimento do Oeste Africano	1	0,03%	0,01%

PAWO	1	0,03%	0,01%
Multirrecedor no continente	118	3,06%	1,29%
Não Especificado no continente	57	1,48%	0,62%
África - Subtotal	3851	100%	41,94%

**Least Developed Countries*

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

O caso dos acordos de cooperação com países do continente americano – com 22,94% do total – parece prevalecer a lógica dos países que mais precisam dessa forma de cooperação (Tabela 18), ainda que todos os países do continente tenham recebido cooperação. O Haiti é o país que recebeu o maior volume de atividades, com 9,4% do total para o continente, seguido pelo Paraguai (7,26%). É interessante observar, ainda, que nove países do continente – Haiti, Paraguai, Peru, Bolívia, Guatemala, Cuba, El Salvador, Colômbia e Equador – receberam mais da metade, 49,08% do total, das atividades de cooperação destinadas a todo o continente. Ressalta-se a proeminência brasileira na região, sendo a maioria dos principais países receptores vizinhos ao país. Ademais, a cooperação com o Haiti também é bastante relacionada aos esforços brasileiros, país que chefia a missão de paz da ONU ao país desde 2004. Conforme discutiremos adiante, o continente sul americano é a região considerada prioritária para os acordos de cooperação sul-sul brasileira.

Tabela 18 – Distribuição dos recebedores da América

América	Número de atividades	Porcentagem sobre o total das atividades realizadas no continente	Porcentagem sobre o total geral
Haiti*	198	9,40%	2,16%
Paraguai	153	7,26%	1,67%
Peru	127	6,03%	1,38%
Bolívia	126	5,98%	1,37%
Guatemala	116	5,51%	1,26%
Cuba	113	5,36%	1,23%
El Salvador	107	5,08%	1,17%
Colômbia	94	4,46%	1,02%
Equador	94	4,46%	1,02%
Uruguai	72	3,42%	0,78%
Nicarágua	66	3,13%	0,72%
Costa Rica	61	2,89%	0,66%
Suriname	61	2,89%	0,66%
República Dominicana	58	2,75%	0,63%
Guiana	53	2,52%	0,58%
Honduras	51	2,42%	0,56%
Panamá	51	2,42%	0,56%

Chile	50	2,37%	0,54%
México	46	2,18%	0,50%
Argentina	37	1,76%	0,40%
Jamaica	37	1,76%	0,40%
Belize	26	1,23%	0,28%
Venezuela	19	0,90%	0,21%
Santa Lucia	13	0,62%	0,14%
Granada	11	0,52%	0,12%
São Cristóvão e Névis	9	0,43%	0,10%
Trinidad e Tobago	9	0,43%	0,10%
São Vicente e Granadinas	8	0,38%	0,09%
Guiana Francesa	5	0,24%	0,05%
Barbados	4	0,19%	0,04%
Brasil	4	0,19%	0,04%
Antígua e Barbuda	3	0,14%	0,03%
Dominica	3	0,14%	0,03%
Estados Unidos	3	0,14%	0,03%
Bahamas	1	0,05%	0,01%
Canadá	1	0,05%	0,01%
MERCOSUL	19	0,90%	0,21%
CARICOM	12	0,57%	0,13%
OEA	1	0,05%	0,01%
Multirrecebedor no continente	112	5,32%	1,22%
Não Especificado no continente	73	3,46%	0,79%
América - Subtotal	2107	100%	22,94%

*Least Developed Country

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Observamos também para a Ásia (Tabela 19), que concentrou 16,98% do total, uma concentração das atividades de cooperação em alguns países. Somente doze países da região – Afeganistão, Palestina, Mongólia, Vietnã, Quirquístão, Timor Leste, Uzbequistão, Camboja, Nepal e Mianmar – receberam dois terços (66,57%) do total dos acordos de cooperação, sendo seis desses “*least developed countries*”. Assim como ocorrido na África, alguns países do grupo dos menos desenvolvidos não foram considerados prioritários para o recebimento de cooperação por parte dos países emergentes. Apenas seis dos 43 países do continente não receberam cooperação, a saber: Brunei, Coreia do Sul, Japão, Kuwait, Qatar e Omã – sendo apenas o Japão formalmente considerado país desenvolvido. Com relação aos grandes cooperadores, a Ásia está na área de influencia da China e Turquia. A China, como será visto adiante, concentrou suas atividades na África, reduzindo assim sua participação na Ásia. Somente a Turquia, entre os maiores doadores, concentrou suas ações nesse continente.

Tabela 19 – Distribuição dos recebedores da Ásia

Ásia	Número de atividades	Porcentagem sobre o total das atividades realizadas no continente	Porcentagem sobre o total geral
Afganistão*	231	14,82%	2,52%
Palestina	128	8,21%	1,39%
Mongólia	94	6,03%	1,02%
Vietnã	93	5,97%	1,01%
Quirguistão	88	5,64%	0,96%
Laos*	75	4,81%	0,82%
Cazaquistão	61	3,91%	0,66%
Timor Leste*	58	3,72%	0,63%
Uzbequistão	56	3,59%	0,61%
Camboja*	54	3,46%	0,59%
Nepal*	53	3,40%	0,58%
Mianmar*	47	3,01%	0,51%
Turcomenistão	43	2,76%	0,47%
Maldivas	42	2,69%	0,46%
Tadjiquistão	37	2,37%	0,40%
Butão*	35	2,25%	0,38%
Iraque	32	2,05%	0,35%
Líbano	29	1,86%	0,32%
Indonésia	27	1,73%	0,29%
China	23	1,48%	0,25%
Iêmen*	21	1,35%	0,23%
Paquistão	21	1,35%	0,23%
Bangladesh*	20	1,28%	0,22%
Sri Lanka	20	1,28%	0,22%
Índia	12	0,77%	0,13%
Síria	9	0,58%	0,10%
Arábia Saudita	7	0,45%	0,08%
Bahrein	6	0,39%	0,07%
Filipinas	4	0,26%	0,04%
Malásia	4	0,26%	0,04%
Tailândia	4	0,26%	0,04%
Turquia	4	0,26%	0,04%
Jordânia	3	0,19%	0,03%
Cingapura	2	0,13%	0,02%
Coreia do Norte	2	0,13%	0,02%
Irã	1	0,06%	0,01%
Israel	1	0,06%	0,01%
ASEAN	4	0,26%	0,04%
SEAMEO	1	0,06%	0,01%
Multirrecebedor no continente	97	6,22%	1,06%

Não Especificado no continente	10	0,64%	0,11%
Ásia - Subtotal	1559	100%	16,98%

*Least Developed Countries

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Com apenas 19 países receptores dentre os 48 países do continente, a Europa participou com 13,28% do total das atividades de cooperação (Tabela 20). Apenas seis países concentraram 61,49% das atividades realizadas no continente, sendo Bósnia-Herzegovina, Albânia e Sérvia dos Balcãs; Geórgia e Azerbaijão do Cáucaso; e Ucrânia do Leste Europeu. Dos grandes doadores da cooperação sul-sul – Brasil, China e Turquia – apenas a Turquia tem um número expressivo de atividades na Europa.

Tabela 20 – Distribuição dos recebedores da Europa

Europa	Número de atividades	Porcentagem sobre o total das atividades realizadas no continente	Porcentagem sobre o total geral
Bósnia-Herzegovina	146	11,97%	1,59%
Albânia	141	11,56%	1,54%
Ucrânia	137	11,23%	1,49%
Geórgia	114	9,35%	1,24%
Sérvia	109	8,94%	1,19%
Azerbaijão	103	8,44%	1,12%
Moldávia	95	7,79%	1,03%
Macedônia	88	7,21%	0,96%
Montenegro	82	6,72%	0,89%
Kosovo	81	6,64%	0,88%
Armênia	38	3,12%	0,41%
Belarus	36	2,95%	0,39%
Rússia	11	0,90%	0,12%
Bulgária	7	0,57%	0,08%
Romênia	4	0,33%	0,04%
Hungria	2	0,16%	0,02%
Lituânia	2	0,16%	0,02%
França	1	0,08%	0,01%
Letônia	1	0,08%	0,01%
EBRD	1	0,08%	0,01%
Multirrecebedor no continente	14	1,15%	0,15%
Não Especificado no continente	7	0,57%	0,08%
Europa – Subtotal	1220	100%	13,28%

*Least Developed Countries

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Ainda que o total geral da Oceania seja muito baixo, com apenas 0,93% do total; todos os 14 países em desenvolvimento da Oceania foram contemplados pela a cooperação sul-sul realizada pelos emergentes. A cooperação também se concentra em poucos países, como ocorrido nos demais continentes exceto África, com Fiji, Papua Nova-Guiné e Kiribati somando 36,47% do total das atividades realizadas na Oceania. No continente também nem todos os países menos desenvolvidos foram prioridades, tendo Vanuatu recebido 4 vezes menos cooperação do que Kiribati, Ilhas Salomão e Tuvalu. Para todos os 20 países emergentes, a cooperação com a Oceania é pontual e não prioritária.

Tabela 21 – Distribuição dos recebedores da Oceania

Oceania	Número de atividades	Porcentagem sobre o total das atividades realizadas no continente	Porcentagem sobre o total geral
Fiji	12	14,12%	0,13%
Papua Nova-Guiné	10	11,76%	0,11%
Kiribati*	9	10,59%	0,10%
Ilhas Marshal	8	9,41%	0,09%
Ilhas Salomão*	8	9,41%	0,09%
Tuvalu*	8	9,41%	0,09%
Nauru	7	8,24%	0,08%
Palau	7	8,24%	0,08%
Tonga	4	4,70%	0,04%
Estados Federados da Micronésia	3	3,53%	0,03%
Niue	2	2,35%	0,02%
Vanuatu*	2	2,35%	0,02%
Ilhas Cook	1	1,18%	0,01%
Samoa	1	1,18%	0,01%
Não Especificado no continente	3	3,53%	0,03%
Oceania - Subtotal	85	100%	0,93%

*Least Developed Countries

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Por fim, apresentamos as atividades de cooperação nas quais os receptores eram organizações internacionais/regionais presentes em dois ou mais continentes. A única organização com alguma relevância é a Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa, com quase um terço – 30,43%, ou 7 atividades – do total de atividades com organizações internacionais. Como veremos adiante, essas atividades são desenvolvidas pelo Brasil. As demais organizações não têm papel de destaque na agenda de cooperação sul-sul. Cabe ressaltar sobre os dados desse tipo de cooperação

que, em boa parte dos casos de cooperação multilateral entre países do sul e organizações internacionais, os países registram muitas vezes apenas o país receptor, não sendo claro a participação e o papel desenvolvidos pelas organizações.

Tabela 22 – Organizações Internacionais que são receptoras de cooperação

Organização Internacional (em dois ou mais continentes)	Número de atividades	Porcentagem sobre o total das atividades realizadas no continente	Porcentagem sobre o total geral
CPLP	7	30,43%	0,08%
FAO	2	8,69%	0,02%
FAO/ESCAP/APCAEM/CRIDAP/IFAD/CFC	1	4,35%	0,01%
ASEAN/OIC	1	4,35%	0,01%
APEC	1	4,35%	0,01%
APF	1	4,35%	0,01%
ESCAP	1	4,35%	0,01%
G77	1	4,35%	0,01%
HONLEA	1	4,35%	0,01%
MERCOSUL/ UE	1	4,35%	0,01%
PECC	1	4,35%	0,01%
OIC	1	4,35%	0,01%
UNESCO	1	4,35%	0,01%
UNESCO/UNICEF/SEAMEO	1	4,35%	0,01%
UNODC	1	4,35%	0,01%
Trust Fund for the Pacific Countries	1	4,35%	0,01%
OI – Subtotal	23	100%	0,25%

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Pode-se afirmar que praticamente todos que os países em desenvolvimento receberam atividades de cooperação sul-sul para o desenvolvimento nos últimos anos. A distribuição dessa cooperação, no entanto, não se relaciona diretamente com as necessidades desses países, tendo alguns dos LDC's recebido atenção marginal por parte dos países emergentes. Uma análise aprofundada dessa estrutura de parceiros da cooperação sul-sul demandaria um aprofundamento na política externa dos países emergentes e dos receptores, o que não é objeto dessa pesquisa. Em termos regionais, a distribuição dos acordos também é desigual. Enquanto África, região com a maior quantidade de países em desenvolvimento e LDC's, recebe a maior quantidade de atividades de cooperação (41,94% do total), Ásia, a segunda região em quantidade de países em desenvolvimento e LDC's, recebe menor quantidade de cooperação (16,98% do total) que o continente americano (22,94% do total). Esse resultado se deve principalmente à atuação dos três principais cooperadores:

Brasil, China e Turquia. Enquanto o Brasil privilegia seu entorno regional na América Latina e a África, China concentra suas atividades basicamente com a África, o que acaba por determinar um resultado menos expressivo para os recebedores da Ásia. A Turquia apresenta uma cooperação dispersa entre os continentes do seu em torno geográfico: Europa, Ásia e África.

9. Estudos de caso – China, Brasil e Turquia

Como pôde ser visto em todas as características da cooperação sul-sul para o desenvolvimento apresentadas nas últimas quatro seções, os resultados encontrados por China, Brasil e Turquia desequilibram todos os resultados agregados desenvolvidos para o conjunto dos 20 países emergentes. Dessa forma, essa seção dedica-se a estudar, em profundidade, a cooperação para o desenvolvimento realizada pelos três principais emergentes cooperadores.

9.1 O histórico da cooperação sul-sul de China, Brasil e Turquia

Apesar da evolução geral da cooperação para o desenvolvimento ao longo das últimas sete décadas, a atuação dos países nessa forma de cooperação não segue um padrão exclusivo. Essa seção dedica-se a descrever brevemente o processo histórico no qual a cooperação para o desenvolvimento, sobretudo a vertente sul-sul, evoluiu ao longo das últimas décadas para China, Brasil e Turquia. Adotamos a perspectiva histórica, não analítica, a partir da qual se opta por utilizar fontes e informações oficiais disponibilizados pelos próprios países.

A estruturação da cooperação para o desenvolvimento da China remonta ao início da década de 1950. Pouco tempo depois da formação da República Popular da China, desde 1952, o Ministério do Comércio tem sido responsável pela condução das atividades de cooperação internacional do país, inclusive da cooperação para o desenvolvimento. Ao longo do tempo a estrutura institucional do ministério foi se alterando, assim como suas respectivas atribuições com relação à cooperação para o desenvolvimento. Não há clareza com relação à data de criação do Departamento Assistência Externa, porém é possível perceber a mudança de conjuntura de recebedor de cooperação para o desenvolvimento nas primeiras décadas para a atual conjuntura de doador de cooperação para o desenvolvimento (MOFCOM, 2015).

O Departamento de Assistência Externa realiza todas as modalidades de cooperação para o desenvolvimento, compreendendo as dimensões humanitária, econômico-financeira e técnico-

científica. Os princípios da cooperação sul-sul para o desenvolvimento realizada pela China podem ser resumidos da seguinte forma:

“China is the world's largest developing country. In its development, it has endeavored to integrate the interests of the Chinese people with people of other countries, 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, especially the least developed countries (LDCs), to reduce poverty and improve livelihood. China has proactively promoted international development and cooperation and played a constructive role in this aspect.

When providing foreign assistance, China adheres to the principles of not imposing any political conditions, not interfering in the internal affairs of the recipient countries and fully respecting their right to independently choosing their own paths and models of development. The basic principles China upholds in providing foreign assistance are mutual respect, equality, keeping promise, mutual benefits and win-win.”(CHINA, 2014)

Em resumo, a cooperação chinesa pode ser definida como interessada, uma vez que coloca como uma das prioridades de sua atuação a estratégia de benefício mútuo. O fato de a China manter suas atividades de cooperação internacional sob a tutela do Ministério do Comércio e não do Ministério das Relações Exteriores pode indicar uma cooperação para o desenvolvimento que privilegia as modalidades de cooperação da dimensão econômico-financeira, assim como os setores/agendas relacionados ao comércio. Com relação aos recebedores da cooperação chinesa, pode-se inferir uma atuação ampla – uma vez que não condiciona sua atuação a parâmetros políticos interno aos países recebedores –, com a prioridade nos países com o menor nível de desenvolvimento (LDC's).

A organização da cooperação para o desenvolvimento do Brasil também remonta à década de 1950, quando surgiu o Sistema de Cooperação Técnica Internacional, sob a tutela do Conselho Nacional de Assistência Técnica, composto por membros do Ministério do Planejamento, das Relações Exteriores e outros ministérios setoriais. Em 1969 houve a concentração das atividades de cooperação para o desenvolvimento no Ministério das Relações Exteriores (MRE) e na Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica do Ministério do Planejamento. Nesse período a estrutura voltava-se basicamente para o recebimento de cooperação para o desenvolvimento. Em 1984, sob o arcabouço do Plano de Buenos Aires e com o auxílio do PNUD, o Brasil começou a reformular a organização de sua cooperação para o desenvolvimento, concentrando as atividades no MRE. Esse processo culminou na criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em 1987 (ABC, 2015).

A ABC tem como prerrogativa a negociação, o planejamento, a aprovação e a execução de toda a cooperação técnica desenvolvida pelo país, independentemente da área do conhecimento –

ainda que a execução possa ser compartilhada com outros órgãos públicos ou privados –, ou se a cooperação para o desenvolvimento é recebida ou doada. Nesse contexto, a estrutura organizada do país contempla somente a dimensão técnico-científica. As demais modalidades de cooperação para o desenvolvimento são realizadas pelo MRE, porém não contam com a mesma organização burocrática ou atenção política destinada à cooperação técnica. Os princípios da atuação brasileira podem ser resumidos assim:

“A cooperação prestada pelo Brasil adensa nossas relações bilaterais com muitos países em desenvolvimento e contribui para projetar o Brasil como um país solidário e engajado na superação do subdesenvolvimento.

A atuação da ABC é guiada tanto pela política externa como pelas prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos programas setoriais de governo. A cooperação com países em desenvolvimento contribui para consolidar a autonomia dos países parceiros, promovendo um crescimento sustentável que garanta inclusão social e respeito ao meio ambiente.

[...]

A cooperação técnica prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento (Sul-Sul) se vale da capacidade instalada de instituições nacionais especializadas, sem necessidade de recorrer à mobilização de vultosos recursos financeiros. Estrutura-se a partir de uma demanda local específica, enfatiza a apropriação dos resultados pelas instituições locais e é desenvolvida sem condicionalidades – ou seja, sem a exigência de contrapartidas.” (MRE, 2015).

Em resumo, a cooperação para o desenvolvimento do Brasil tem como princípio básico a solidariedade, pela qual se preconiza uma atuação internacional sem a imposição de condicionalidades aos países recebedores. Pelo privilégio dado à dimensão técnico-científica, pode-se pressupor que a cooperação técnica será a principal modalidade para o Brasil. O MRE ainda declara América Latina e África e agropecuária, saúde, educação, meio ambiente e administração pública são, respectivamente, as regiões geográficas e os setores prioritários para a cooperação sul-sul para o desenvolvimento do país.

A evolução da organização burocrático-institucional da cooperação para o desenvolvimento da Turquia é bastante recente – diferentemente de Brasil e China –, apesar do país ser membro desde a fundação da OCDE em 1961. Pode-se pressupor que o país tenha desenvolvido, ao longo das décadas, diretrizes de cooperação para o desenvolvimento compatíveis com aquelas determinadas pela OCDE, porém não há nenhuma menção direta à organização em nenhum histórico disponibilizado pelo governo turco. A Agência Turca para Cooperação e Coordenação (TIKA) foi criada em 1992 dentro do Ministério das Relações Exteriores, motivada pelo fim da União Soviética e com o objetivo principal desenvolver uma cooperação para o desenvolvimento voltada para a promoção da

identidade cultural e melhoria de infraestrutura nas ex-repúblicas soviéticas do Cáucaso e da Ásia Central (TIKA, 2015).

Em 1999 a TIKa saiu da tutela do Ministério das Relações Exteriores e passou a ser administrada diretamente pelo Gabinete do Primeiro-Ministro. A partir dos anos 2000, a cooperação para o desenvolvimento passaria a atender a demandas de outras regiões geográficas, ampliando a atuação turca para o nível mundial. A TIKa é responsável por realizar todas as modalidades de cooperação para o desenvolvimento, compreendo, portanto, as três dimensões do desenvolvimento já mencionadas. Os princípios da atuação turca são desenvolvidos da seguinte maneira:

“In a process that started in the 2000’s, the world became globalised and the influence of the globalisation was perceived in many areas, from the East to the West. In parallel to the acceleration achieved on the subject of development in the countries with whom we share the same language, the projects that TIKa carried out in these regions have turned into projects that increase the institutional capacities. The projects, that our country and TIKa realise for the ancestral lands with the proper pride of being the inheritors of a common history, still continue.

[...]

Related to the active and principled foreign policy that we see in our country, the number of countries wherein we carry out projects also increases every passing day. At the basis of its projects, Turkey tries to establish a peaceful environment directed at its close neighbours and achieves this through TIKa.” (TIKA, 2015)

Em resumo, a cooperação internacional para o desenvolvimento da Turquia tem como principais objetivos a promoção da herança cultural de origem turca e de um ambiente internacional pacífico, sobretudo, entre as regiões vizinhas – regiões essas que se supõem serem as principais receptoras. Não há indicações de que alguma modalidade seja preferida em detrimento de outras, uma vez que a TIKa trabalha com todas as dimensões da cooperação para o desenvolvimento. Com relação aos setores, no entanto, há uma clara preferência por educação, cultura e boa governança (administração pública) (TURQUIA, 2015).

Por meio dessa breve análise da estrutura burocrático-institucional e dos princípios destinados à cooperação para o desenvolvimento de China, Brasil e Turquia foi possível realizar um conjunto de inferências sobre a atuação desses países, que serão contrastadas com os resultados encontrados pela pesquisa empírica desenvolvida sobre a cooperação sul-sul realizada pelos países emergentes.

9.2 A cooperação sul-sul de China, Brasil e Turquia – resultados da pesquisa empírica em perspectiva comparada

Essa seção dedica-se à apresentação e análise dos principais resultados alcançados por China, Brasil e Turquia a partir dos parâmetros estabelecidos na pesquisa. Nesse caso, os critérios metodológicos para a obtenção desses resultados são os mesmos daqueles já desenvolvidos para o conjunto de países da nossa amostra.

Tabela 23 – Comparativo das modalidades de cooperação sul-sul para o desenvolvimento realizadas por Brasil, China e Turquia

	Modalidades	Valores do Total Geral	Valores da China	Valores do Brasil	Valores da Turquia
Ações preparatórias de cooperação	Missão de Prospecção	8,47% (778)	0,73% (17)	30,73% (654)	0,93% (15)
	Acordo ou Memorando	10,61% (974)	34,25% (797)	1,32% (28)	2,16% (35)
	Subtotal	19,08% (1752)	34,98% (814)	32,05% (682)	3,09% (50)
Ações efetivas de cooperação	Ajuda Financeira	8,90% (817)	17,23% (401)	3,15% (67)	12,35% (200)
	Bens e Equipamentos	12,68% (1164)	18,39% (428)	1,41% (30)	26,85% (435)
	Infraestrutura	1,05% (97)	1,33% (31)	0,28% (6)	1,48% (24)
	Cooperação Técnica	23,77% (2183)	0,78% (18)	29,32% (624)	18,95% (307)
	Subtotal	46,40% (4261)	37,73% (878)	34,16% (727)	59,63% (966)
Total de ações	Total	65,48% (6013)	72,71% (1692)	66,21% (1409)	62,72% (1016)
Projetos de cooperação	Infraestrutura	15,48% (1422)	20,80% (484)	0,52% (11)	33,52% (543)
	Cooperação técnica	19,04% (1748)	6,49% (151)	33,27% (708)	3,76% (61)
	Total	34,52% (3170)	27,29% (635)	33,79% (719)	37,28% (604)
Total Geral	Total Geral	100% (9183)	100% (2327)	100% (2128)	100% (1620)

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Com relação aos dados gerais, o somatório de suas atividades de cooperação sul-sul para o desenvolvimento representa 66,15% (6075 atividades) de toda a cooperação sul-sul realizada pelos países emergentes (9183 atividades) (Tabela 23). No caso da China, a distribuição de suas 2327

atividades de cooperação tem a seguinte configuração: 34,98% (814 atividades) referem-se às ações preparatórias, sendo 0,73% (17 atividades) em missões de prospecção e 34,25% (797 atividades) em acordos ou memorandos de intenções; 37,73% (878 atividades) referem-se às ações efetivas, sendo 17,23% (401 atividades) em ajuda financeira, 18,39% (428 atividades) em bens e equipamentos, 1,33% (31 atividades) em infraestrutura e 0,78% (18 atividades) em cooperação técnica; e 27,29% (635 atividades) referem-se aos projetos de cooperação, sendo 20,80% (484 atividades) em infraestrutura e 6,49% (151 atividades) em cooperação técnica.

No caso do Brasil, as suas 2128 atividades de cooperação configuram-se assim: 32,05% (682 atividades) de ações preparatórias, sendo 30,73% (654 atividades) em missões de prospecção e 1,32% (28 atividades) em acordos ou memorandos de intenções; 34,16% (727 atividades) de ações efetivas, sendo 3,15% (67 atividades) em ajuda financeira, 1,41% (30 atividades) em bens e equipamentos, 0,28% (6 atividades) em infraestrutura e 29,32% (624 atividades) em cooperação técnica; e 33,79% de projetos de cooperação, sendo 0,52% (11 atividades) em infraestrutura e 33,27% (708 atividades) em cooperação técnica.

Já para a Turquia, a distribuição de suas 1620 atividades de cooperação segue: 3,09% (50 atividades) de ações preparatórias, sendo 0,93% (15 atividades) em missões de prospecção e 2,16% (35 atividades) em acordos ou memorandos de intenções; 59,63% (966 atividades) de ações efetivas, sendo 12,35% (200 atividades) em ajuda financeira, 26,85% (435 atividades) em bens e equipamentos, 1,48% (24 atividades) em infraestrutura e 18,95% (307 atividades) em cooperação técnica; e 37,28% de projetos de cooperação, sendo 33,52% (543 atividades) em infraestrutura e 3,76% (61 atividades) em cooperação técnica.

Através da comparação dos valores dos três países com o quadro geral, pode-se constatar que a participação desses emergentes em algumas modalidades de cooperação para o desenvolvimento representa quase a totalidade do número de atividades desenvolvidas pelo conjunto dos países emergentes. No caso das ações preparatórias de cooperação, o somatório da atuação dos três países representa 88,24% do total, com amplo destaque para os números da China e do Brasil. No caso de missões de prospecção o somatório de China, Brasil e Turquia representa 88,17% do total, e a participação brasileira sozinha atinge 84,06% do total; enquanto no caso de acordos ou memorandos de intenções o somatório representa 88,30%, e a participação chinesa sozinha alcança 81,83% do total. Nesse, sentido, China e Brasil, através de estratégias diferentes, são basicamente os atores que melhor registram suas respectivas ações preparatórias de cooperação, cabendo aos demais países emergentes registros pouco significativos.

No caso das ações efetivas de cooperação, a participação dos três países é de 60,34% do total, porém essa estatística varia bastante conforme o tipo de ação. Com relação às ações de ajuda financeira, o somatório de China, Brasil e Turquia representa 81,76% do total, com amplo destaque

para a atuação da China e, em menor grau, da Turquia. Com relação às ações de bens e equipamentos, o somatório representa 76,72% do total, com igual destaque para as participações turcas e chinesas. Com relação às ações de infraestrutura, o somatório representa 62,89% do total, novamente com destaque para China e Turquia. E com relação às ações de cooperação técnica, o somatório representa apenas 43,47% do total, com destaque para a atuação do Brasil e, em menor grau, da Turquia. Torna-se claro que a cooperação chinesa privilegia as modalidades de cooperação financeira e econômica; a cooperação turca também segue esse padrão, mas também conta com um número expressivo de cooperação técnica; e o modelo brasileiro privilegia a modalidade de cooperação técnica. Os demais países emergentes seguem majoritariamente o padrão de cooperação brasileiro, dando amplo privilégio à cooperação técnica, justamente por isso a porcentagem do somatório de Brasil, Turquia e China nessa modalidade alcança uma porcentagem significativamente mais baixa do que as demais ações efetivas de cooperação. Os únicos países nos quais a cooperação técnica ocupa a segunda posição no ranking das ações efetivas, em função do protagonismo da modalidade de bens e equipamentos, são: África do Sul, Índia e Rússia.

No caso dos projetos de cooperação, o somatório das atividades de China, Brasil e Turquia representa 61,77% do total, e, de novo, há uma variação importante entre a atuação chinesa e turca em comparação com a brasileira. Com relação aos projetos de infraestrutura, o somatório representa 73% do total, com destaque para as atuações de Turquia e China respectivamente. Com relação aos projetos de cooperação técnica, o somatório representa 52,63%, com destaque para o Brasil. Novamente, a porcentagem do somatório de projetos em cooperação técnica é bastante menor em função da diluição dessa modalidade de cooperação pelos demais países emergentes. Os únicos países que seguem o padrão chinês e turco de privilegiar os projetos em infraestrutura são: Índia, Marrocos e Rússia.

Através de todos esses dados podemos afirmar que os três grandes cooperadores/doadores – China, Brasil e Turquia – representam três modelos cooperação sul-sul para o desenvolvimento. China privilegia as modalidades financeiras e econômicas de cooperação para o desenvolvimento, Índia e Rússia aproximam-se desse modelo. Turquia apresenta-se como meio termo, com taxas expressivas entre as modalidades de cooperação econômica e de cooperação técnica, África do Sul, Egito e Marrocos (emergentes da África) aproximam-se desse modelo. E Brasil apoia sua cooperação sul-sul na modalidade de cooperação técnica, todos os demais (Chile, Colômbia, Filipinas, Hungria, Indonésia, Malásia, México, Peru, Polônia, República Tcheca, Tailândia e Taiwan) países emergentes analisados pela pesquisa aproximam-se desse modelo. O modelo brasileiro, portanto, é o mesmo daquele desenvolvido por todos os emergentes das Américas, da Europa e do Sudeste Asiático.

Com relação aos tipos de interação na cooperação sul-sul, a atuação sul-sul dos três países acompanha o quadro geral, que privilegia a cooperação bilateral em detrimento de outros tipos de

interações (Tabela 24). Para China e Turquia, os tipos bilaterais de cooperação sul-sul concentram-se mais do que a média agregada, representando quase a totalidade de suas respectivas atuações sul-sul. Já para Brasil, os dados alcançados são menores do que a média agregada, sendo que um quarto das atividades distribui-se em outros tipos de cooperação.

Tabela 24 – Tipo de cooperação sul-sul – China, Brasil e Turquia

Tipo de Cooperação	Valores do total geral	Valores da China	Valores do Brasil	Valores da Turquia
Bilateral	87,66% (8049)	94,28% (2194)	75,23% (1601)	97,90% (1586)
Bilateral Recíproca	1,26% (116)	0,47% (11)	2,49% (53)	0,12% (2)
Multilateral	5,43% (499)	2,45% (57)	8,13% (173)	1,30% (21)
Multilateral Recíproca	0,48% (44)	-	0,80% (17)	0,06% (1)
Multilateral Triangular	1,89% (174)	0,17% (4)	5,40% (115)	-
Multilateral com OI	1,17% (107)	0,52% (12)	2,31% (49)	0,37% (6)
Multilateral com ONG	-	-	-	-
Descentralizada	0,23% (21)	0,52% (12)	0,42% (9)	-
Não Governamental	1,20% (110)	1,59% (37)	2,73% (58)	0,25% (4)
Empresarial	0,17% (16)	-	0,75% (16)	-
Não Especificado	0,51% (47)	-	1,74% (37)	-
Total	100% (9183)	100% (2327)	100% (2128)	100% (1620)

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Especificamente no caso chinês, 94,75% (2205 atividades) do total correspondem aos tipos bilaterais de cooperação; 3,14% (73 atividades) correspondem aos tipos multilaterais de cooperação; as demais formas são marginais – 1,59% (37 atividades) de cooperação não governamental e 0,52% (12 atividades) de cooperação descentralizada – ou inexistentes. No caso brasileiro, as porcentagens são mais diluídas entre as formas de cooperação, ainda que o grande destaque seja para os tipos bilaterais, com 77,72% (1654 atividades) do total. Os tipos multilaterais, com destaque para a cooperação multilateral (três ou mais países do sul) e a multilateral triangular (dois ou mais países do sul e um país do norte), alcançam 16,64% (407 atividades) do total. Os demais tipos de cooperação

não recebem a mesma atenção, configurando-se da seguinte forma: descentralizada – 0,42% (9 atividades); não governamental – 2,73% (58 atividades); e empresarial – 0,75% (16 atividades). Já no caso turco, quase a totalidade das atividades – 98,02% (1588 atividades) – são relativas aos tipos bilaterais. Os tipos multilaterais somam apenas 1,73% (28 atividades). E, com relação aos demais tipos de cooperação, há registros apenas na categoria não governamental, com 0,25% (4 atividades) do total.

Com relação à origem da cooperação sul-sul (Tabela 25), novamente os dados dos três países refletem o agregado geral, com a ampla superioridade da cooperação de origem pública – estatal. No caso de China, com 99,96% do total, e da Turquia, com 99,81%, pode-se afirmar que a cooperação sul-sul é estatal, sendo apenas 1 caso na China e outros 3 casos na Turquia com origem privada na cooperação. No caso brasileiro, a cooperação também tem basicamente a origem estatal, com 94,13% (2003 atividades); porém concentra quase a totalidade dos casos de cooperação advindas da iniciativa privada (72 de 93 atividades) e o único caso de parceria público-privada encontrado em todas as ocorrências de cooperação sul-sul.

Tabela 25 – Origem da cooperação sul-sul – China, Brasil e Turquia

Origem da Cooperação	Valores do total geral	Valores da China	Valores do Brasil	Valores da Turquia
Público	98,34% (9030)	99,96% (2326)	94,13% (2003)	99,81% (1617)
Privada	1,01% (93)	0,04% (1)	3,38% (72)	0,19% (3)
Público-Privada	0,01% (1)	-	0,05% (1)	-
Não Especificado	0,64% (59)	-	2,44% (52)	-
Total	100% (9183)	100% (2327)	100% (2128)	100% (1620)

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Com relação aos recursos empregados na cooperação, tem-se a discussão da natureza financeira, da característica do investimento e do nível de condicionalidades. Com relação à natureza financeira da cooperação – se há ou não envio de recursos financeiros diretamente aos países recebedores –, percebem-se atuações bastante diferentes do agregado geral (Tabela 26). China apresenta altas porcentagens de cooperação com natureza financeira, com 54,75% (1274 atividades), e quase 228 bilhões de dólares; seguido de 38,98% (907) atividades não financeiras, com o envolvimento de cerca de 22 bilhões de dólares. Cabe destacar que a China sozinha apresenta quase a integralidade (97,87%, ou aproximadamente 264 dos 270 bilhões de dólares) dos recursos

financeiros investidos por todos os países emergentes na cooperação sul-sul para o desenvolvimento. Brasil e Turquia já apresentam semelhantes porcentagens abaixo da média com relação à natureza financeira, com 11,04% (235 atividades) e 11,85% (192 atividades) de suas atividades de cooperação, respectivamente. Para os dois países a cooperação sul-sul tem basicamente natureza não financeira, no caso brasileiro, com 88,25% (1878 atividades) do total, e, no caso turco, com 88,15% (1428 atividades) do total. Cabe ressaltar a imensa quantidade de cooperação sul-sul para o desenvolvimento realizada por Brasil e Turquia com baixo nível de investimento financeiro, cerca de 130 e 24 milhões de dólares, respectivamente.

Tabela 26 – Natureza financeira da cooperação sul-sul – dados agregados

Natureza da Cooperação	Valores do total geral	Valores da China	Valores do Brasil	Valores da Turquia
Financeira	22,40% (2057) US\$ 231.901.143.738,36	54,75% (1274) US\$ 227.914.860.133,73	11,04% (235) US\$ 32.658.357,57	11,85% (192) US\$ 1.100,00
Não Financeira	74,42% (6834) US\$ 24.054.069.874,42	38,98% (907) US\$ 22.308.334.100,33	88,25% (1878) US\$ 97.620.645,87	88,15% (1428) US\$ 24.419.232,00
Não Especificado	3,18% (292) US\$ 13.728.415.128,72	6,27% (146) US\$ 13.708.743.181,50	0,71% (15) US\$ 14.534,96	-
Total	100% (9183) US\$ 269.683.628.741,50	100% (2327) US\$ 263.931.937.415,56	100% (2128) US\$ 130.293.538,40	100% (1620) US\$ 24.420.332,00

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Com relação à característica do investimento – o nível de retorno dos recursos financeiros – aplicados na cooperação sul-sul (Tabela 27), tem-se, como dado geral, uma falta de clareza das informações, porém sabe-se que as atividades reembolsáveis, apesar de poucas ocorrências, são aquelas que concentram o maior volume dos investimentos. China é o país que concentra maior nível de atividades com investimentos reembolsáveis – três vezes maior do que média geral – com 21,79% (507 atividades) do total e concentrando cerca de 156 bilhões de dólares. As atividades não reembolsáveis representam 20,33% (473 atividades) do total, com um pouco mais de 11 bilhões de dólares. E o restante das atividades chinesas, 57,88% (1347 atividades), não é claro com relação ao reembolso dos 95 bilhões de dólares restantes.

No caso brasileiro o nível de informação sobre a taxa de retorno dos investimentos é ainda mais baixo do que o caso chinês, com 94,13% (2003 atividades) do total, e aproximadamente 119 milhões de dólares, na categoria denominada não especificado. Apenas 0,14% (3 atividades) do total e 249 mil dólares foram declarados como investimentos reembolsáveis, enquanto 5,73% (122 atividades) e 11 milhões de dólares são de investimentos não reembolsáveis.

A falta de clareza, predominante no dado agregado do conjunto dos países emergentes e dos casos de China e Brasil, não se repete na cooperação turca. Apenas 3,21% (52 atividades) do total

não foram especificadas, enquanto 96,79% (1568 atividades) e a totalidade dos 24 milhões de dólares investidos enquadram-se na categoria reembolsável. Sendo assim, segundo os dados catalogados pela pesquisa, ao contrário do padrão geral no qual a modalidade de ajuda financeira enquadra-se como financeira e reembolsável, no caso da Turquia a ajuda financeira tem acontecido a fundo perdido – sem previsão de retorno do dinheiro investido.

Tabela 27 – Característica do investimento da cooperação sul-sul – China, Brasil e Turquia

Característica do Investimento	Valores do total geral	Valores da China	Valores do Brasil	Valores da Turquia
Reembolsável	7,11% (653) US\$ 160.159.331.420,32	21,79% (507) US\$ 156.465.409.533,70	0,14% (3) US\$ 249.388,50	-
Não Reembolsável	26,95% (2475) US\$ 12.019.080.019,98	20,33% (473) US\$ 11.560.528.106,97	5,73% (122) US\$ 11.287.914,36	96,79% (1568) US\$ 24.420.332,00
Não Especificado	65,94% (6055) US\$ 97.505.217.301,20	57,88% (1347) US\$ 95.905.999.774,89	94,13% (2003) US\$ 118.756.235,54	3,21% (52) -
Total	100% (9183) US\$ 269.683.628.741,50	100% (2327) US\$ 263.931.937.415,56	100% (2128) US\$ 130.293.538,40	100%(1620) US\$ 24.420.332,00

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Tabela 28 – Condicionais da cooperação sul-sul – China, Brasil e Turquia

Condicionabilidade da Cooperação	Valores do total geral	Valores da China	Valores do Brasil	Valores da Turquia
Ajuda Ligada	3,28% (301)	10,83% (252)	0,05% (1)	-
Ajuda Não Ligada	25,94% (2382)	4,68% (109)	94,08% (2002)	-
Não Especificado	70,78% (6500)	84,49% (1966)	5,87% (125)	100% (1620)
Total	100% (9183)	100% (2327)	100% (2128)	100% (1620)

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Com relação aos níveis de condicionalidades impostas aos recebedores pelos países emergentes (Tabela 28), novamente há uma falta de clareza nos dados disponibilizados pelos países emergentes, com mais de 70% do total agregado não especificado. No caso da China, a ajuda ligada – com condicionalidades – representa apenas 10,83% (252 atividades) do total desse país, porém esse número de atividades representa quase o total (301) das atividades de ajuda ligada. A cooperação declaradamente sem condicionalidades – não ligada – alcança 4,68% (109 atividades) do total, enquanto 84,49% (1966 atividades) do total não são especificadas. O caso do Brasil é singular, uma vez que quase a totalidade da cooperação brasileira é declaradamente de ajuda não ligada, sendo 94,08% (2002 atividades) do total. Ocorre apenas um caso de cooperação condicionada (0,05% do

total) e 5,87% (125 atividades) de atividades não especificadas. No caso da Turquia, a falta de informação a respeito de condicionalidades é completa, sendo todas as atividades de cooperação realizadas pelo país classificadas em não especificado.

Com relação à distribuição das atividades pelos setores de cooperação sul-sul, percebe-se alterações significativas entre as áreas de interesse desses três países (Tabelas 29, 30 e 31). Com relação aos setores importantes, que contém áreas que concentram mais de 6% do total das atividades de cooperação do país, somente três setores permanecem prioritários concomitantemente para os três países: educação, saúde e administração pública. As duas áreas mais essenciais – saúde e educação – para a promoção do desenvolvimento em qualquer país e administração pública, que reflete o interesse dos países em promover o fortalecimento do aparelho estatal, seja por capacitação do corpo burocrático, ou por adoção de políticas públicas ou estratégias de governança mais eficazes.

Tabela 29 – Distribuição das atividades por setores/agendas da China

Setores	China (número de atividades)	Porcentagem da participação da China em cada setor	Porcentagem do setor para o total da cooperação chinesa	
Não Especificado	363	50,20	15,60	Setores Importantes - 74,08%
Indústria e Comércio	304	48,10	13,06	
Administração Pública	211	26,34	9,07	
Educação	205	17,76	8,81	
Transportes	176	63,31	7,56	
Saúde	171	17,10	7,35	
Telecomunicações	153	57,09	6,57	
Energia	141	42,99	6,06	Setores Intermediários - 23,08%
Multisetorial	138	20,63	5,93	
Agropecuária	127	14,43	5,46	
Segurança	90	15,15	3,87	
Cidades	85	24,71	3,65	
Esportes	51	56,04	2,19	
Desenvolvimento Social	46	13,53	1,98	
Cultura	23	7,12	0,99	Setores Irrelevantes - 2,84%
Meio Ambiente	11	3,36	0,47	
Judiciário	10	8,93	0,43	
Pesca	9	13,85	0,39	
Ciência e Tecnologia	8	6,01	0,34	
Assistência Médica	2	5,41	0,09	
Trabalho e Emprego	2	6,25	0,09	
Assistência Alimentar	1	33,33	0,04	
Legislativo	0	-	-	
Político	0	-	-	

Assistência (Outros)	0	-	-
Perdão da Dívida	0	-	-

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

No caso da China (Tabela 29), os setores prioritários, além de educação, saúde e administração pública, são compostos por indústria e comércio e não especificado (setores importantes para o total geral dos 20 países emergentes) e transportes, telecomunicações e energia (setores intermediários para o total geral). Multissetorial, agropecuária e desenvolvimento rural, segurança (setores relevantes para o total geral) ocupam menor espaço, sendo considerados setores intermediários (entre 1 e 6% do total de atividades). Outro setor intermediário que merece destaque é esportes, que é um setor irrelevante para o total geral. Dentre os setores irrelevantes (abaixo de 1% das atividades) da China, destacam-se cultura, meio ambiente, ciência e tecnologia e judiciário, que são setores intermediários para o conjunto dos países emergentes.

Tabela 30 – Distribuição das atividades por setores do Brasil

Setores	Brasil (número de atividades)	Porcentagem da participação do Brasil em cada setor	Porcentagem do setor para o total da cooperação brasileira	
Agropecuária	371	42,16	17,43	Setores Importantes - 78,23%
Segurança	305	51,35	14,33	
Saúde	291	29,10	13,67	
Multissetorial	223	33,33	10,48	
Administração Pública	172	21,47	8,08	
Educação	162	14,03	7,61	
Meio Ambiente	141	42,99	6,63	
Desenvolvimento Social	81	23,82	3,81	Setores Intermediários - 18,80%
Indústria e Comércio	66	10,44	3,10	
Energia	57	17,38	2,68	
Não Especificado	49	6,78	2,30	
Judiciário	36	32,14	1,69	
Cidades	34	9,88	1,60	
Cultura	28	8,67	1,32	
Telecomunicações	27	10,07	1,27	Setores Irrelevantes - 2,97%
Esportes	22	24,18	1,03	
Trabalho e Emprego	19	59,38	0,89	
Ciência e Tecnologia	18	13,53	0,85	
Pesca	14	21,54	0,66	
Transportes	7	2,51	0,33	
Legislativo	5	36,32	0,24	
Assistência Médica	0	-	-	
Político (Executivo)	0	-	-	
Assistência (Outros)	0	-	-	

Assistência Alimentar	0	-	-	
Perdão da Dívida	0	-	-	

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

No caso do Brasil (Tabela 30), seis de seus setores importantes são os mesmos do agregado geral: agropecuária e desenvolvimento rural, segurança, saúde, multissetorial, administração pública e educação. Não especificado e indústria e comércio, dois setores importantes para o total geral, são setores intermediários para o Brasil. Seis dos nove setores intermediários são os mesmos do agregado geral: desenvolvimento social, energia, judiciário, cidades, cultura e telecomunicações. Meio ambiente elevou-se a setor importante, com 6,63% das atividades brasileiras e ciência e tecnologia e transportes rebaixaram-se a setores irrelevantes, com menos de 1% cada. Cabe ainda salientar a posição intermediária que o setor de pesca ocupa dentre as atividades brasileiras, as demais atividades são todas em áreas irrelevantes para o Brasil. Essa conjuntura faz com que o Brasil, em comparação com a distribuição de setores de China e Turquia, seja o país que mais se aproxima da composição do total geral do conjunto dos 20 países emergentes.

Tabela 31 – Distribuição das atividades por setores da Turquia

Setores	Turquia (número de atividades)	Porcentagem da participação da Turquia em cada setor	Porcentagem do setor para o total da cooperação turca	
Educação	441	38,21	27,22	Setores Importantes - 78,09%
Saúde	266	26,60	16,42	
Cultura	212	65,63	13,09	
Cidades	118	34,30	7,28	
Agropecuária	115	13,07	7,10	
Administração Pública	113	14,11	6,97	
Telecomunicações	59	22,02	3,64	Setores Intermediários - 17,46%
Indústria e Comércio	56	8,86	3,46	
Segurança	45	7,58	2,78	
Desenvolvimento Social	40	11,76	2,47	
Meio Ambiente	24	7,32	1,48	
Ciência e Tecnologia	24	18,05	1,48	
Multissetorial	18	2,69	1,11	Setores Irrelevantes - 4,45%
Judiciário	17	15,18	1,05	
Transportes	15	5,39	0,93	
Esportes	13	14,28	0,80	
Não Especificado	12	1,66	0,74	
Energia	10	3,05	0,62	
Pesca	6	9,23	0,37	
Legislativo	6	31,59	0,37	
Assistência (Outros)	4	33,34	0,25	

Político	3	17,65	0,19
Trabalho e Emprego	2	6,25	0,12
Assistência Alimentar	1	33,33	0,06
Assistência Médica	0	-	-
Perdão da Dívida	0	-	-

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

No caso da Turquia (Tabela 31), quatro de seus setores importantes são coincidentes com os dados agregados: educação, saúde, agropecuária e administração pública. Indústria e comércio e segurança, setores importantes para o total geral, são setores intermediários para a Turquia, enquanto cultura e cidades elevam-se à categoria de setores importantes. Todos os demais setores intermediários coincidem com o total, exceto aquelas atividades que foram classificadas como multissetorial, que se apresentam como setor relevante para o total geral. Doze setores são considerados irrelevantes para a cooperação turca, sendo 9 coincidentes com os dados agregados, mais as atividades não especificadas (importante no total geral) e energia e transportes (intermediários no total).

Pode-se perceber a relevância fundamental dos setores importantes para o conjunto de atividades realizadas pelos três países (em torno de 75% do total). Os setores intermediários também têm sua relativa relevância (em torno de 20%), com variações significativas entre os setores enquadrados nesse segmento. Já os setores irrelevantes (em torno de 3%), são realmente marginais para a atuação internacional dos países.

Com relação à participação dos países em cada setor, há setores intermediários ou irrelevantes com altas taxas de participação, como os 56,04% da China em esportes ou os 59,38% do Brasil em trabalho e emprego; porém o destaque mais significativo de participação desses países está justamente nos setores importantes, naqueles nos quais há uma grande concentração de atividades. A China destaca-se em transportes (63,31% de participação sobre o total de atividades do setor), telecomunicações (57,09% de participação), indústria e comércio (48,10% de participação) e energia (42,99% de participação). O Brasil destaca-se em segurança (51,35% de participação), meio ambiente (42,99% de participação) e agropecuária e desenvolvimento rural (42,16% de participação). E Turquia destaca-se em cultura (65,63% de participação), educação (38,21% de participação) e cidades (34,30% de participação). No caso dos três setores que são igualmente importantes à China, Brasil e Turquia, a participação conjunta desses países alcança 61,92% em administração pública, 70% em educação e 72,80% em saúde. Essa alta porcentagem de participação conjunto dos três países para os setores é um padrão, sobretudo nos setores importantes e intermediários, refletindo a alta participação de China, Brasil e Turquia no agregado das atividades de cooperação sul-sul.

O horizonte temporal da cooperação sul-sul para o desenvolvimento realizada por China, Brasil e Turquia acompanha o conjunto agregado, pelo qual as atividades de cooperação concentra-se basicamente entre os anos de 2005 e 2012 (Gráfico 6). Como já explicado anteriormente, os anos de 2013 e 2014, apesar de claramente demonstrarem uma tendência de queda, são relativizados pela proximidade com o período de coleta dos dados da pesquisa. China é o país com atividades de cooperação sul-sul melhor distribuídas no tempo, com números expressivos desde o ano 2000. O Brasil tem sua cooperação sul-sul incipiente no início da década, porém apresenta uma curva acentuada entre 2005 e 2012. Já a Turquia revela uma cooperação sul-sul bastante irregular e concentrada entre os anos de 2007 e 2012.

Gráfico 6 – Linha do tempo da cooperação sul-sul – China, Brasil e Turquia



Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

A última categoria de análise refere-se às regiões receptoras que são preferidas na atuação sul-sul para o desenvolvimento dos países emergentes (Tabela 32). Os dados agregados indicam atividades em todos os continentes e também com as organizações internacionais, com destaque para as atividades realizadas com África, América, Ásia e Europa, respectivamente. O caso da China é o mais desbalanceado, com 99,40% (2313 atividades) do total da cooperação realizado com a África, sendo os demais continentes irrelevantes para a atuação chinesa. O Brasil apresenta uma atuação mais distribuída do que a chinesa, concentrando suas atividades em dois continentes: América, com 56,34% (1199 atividades) do total; e África, com 33,22% (707 atividades) do total. A Ásia ainda representa 4,98% (106 atividades) do total, enquanto Europa recebe uma atenção marginal. A

Turquia é o país com maior distribuição entre as suas atividades, com 43,71% (708) do total realizado na Europa; 35% (567 atividades) com a Ásia; e 15,37% (249 atividades) com a África. A América não tem sido área de interesse para a cooperação sul-sul desenvolvida pelo país.

Tabela 32 – Distribuição geográfica das atividades de cooperação sul-sul – China, Brasil e Turquia

Recebedores por Continente	Valores do total geral	Valores da China	Valores do Brasil	Valores da Turquia
África	41,94% (3851)	99,40% (2313)	33,22% (707)	15,37% (249)
América	22,94% (2107)	-	56,34% (1199)	0,62% (10)
Ásia	16,98% (1559)	0,17% (4)	4,98% (106)	35% (567)
Europa	13,28% (1220)	0,04% (1)	0,24% (5)	43,71% (708)
Oceania	0,93% (85)	0,04% (1)	0,14% (3)	0,74% (12)
Organizações Internacionais	0,25% (23)	-	0,38% (8)	0,12% (2)
Multirrecebedor	1,20% (110)	0,31% (7)	0,56% (12)	1,91% (31)
Não Especificado	2,48% (228)	0,04% (1)	4,14% (88)	2,53% (41)
Total	100% (9183)	100% (2327)	100% (2128)	100% (1620)

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores.

Por todas essas características apresentadas, sobretudo com relação às modalidades preferidas, pode-se afirmar que China, Brasil e Turquia apresentam três modelos de atuação sul-sul para o desenvolvimento. Os resultados da pesquisa empírica também são relevantes para comprovar as inferências realizadas a partir do histórico – sobretudo em consideração da evolução da burocracia e dos princípios – da cooperação para o desenvolvimento, realizado na seção anterior. A cooperação chinesa, sob a tutela do Ministério do Comércio, de fato, realiza uma cooperação voltada para as modalidades da dimensão econômico-financeira, sendo responsável praticamente pela totalidade dos recursos financeiros investidos na cooperação sul-sul pelos emergentes. A cooperação privilegia também setores relativos ao desenvolvimento econômico e de infraestrutura, sendo indústria e comércio, transportes, telecomunicações e energia agendas prioritárias. O princípio de cooperação interessada, de benefício mútuo, relaciona-se com o fato do país, apesar de ser percentualmente pequeno, congrega a maior parte das ocorrências de ajuda ligada do conjunto dos países

emergentes. Por último, com relação aos recebedores, percebe-se a despreocupação com conjunturas políticas e sociais domésticas e a prioridade dado aos países menos desenvolvidos (LDCs), fazendo com que a prioridade seja a África – China realizadas atividades de cooperação sul-sul para o desenvolvimento com todos os países desse continente.

A cooperação sul-sul para o desenvolvimento do Brasil, sob administração do Ministério das Relações Exteriores, claramente privilegia a cooperação técnica, sendo a única modalidade de cooperação que conta com a atuação da ABC – as demais modalidades são desenvolvidas por outros departamentos sem o mesmo *status* administrativo e orçamento financeiro. O Brasil, de fato, implementa o princípio da solidariedade em sua atuação internacional, sendo quase a integralidade de suas atividades sem a imposição de condicionalidade aos países recebedores – os números do país representam a maior parte dos casos de ajuda declaradamente não ligada em relação ao conjunto de todos os emergentes. Em conformidade com as informações disponibilizadas pelo MRE, o Brasil privilegia América e África como regiões receptoras da cooperação e os setores de agropecuária, saúde, educação, meio ambiente e administração pública – o único setor importante que não mencionado pelo ministério é o de segurança.

Por fim, a atuação sul-sul realizada pela Turquia, organizada pelo Gabinete do Primeiro-Ministro por meio da TIKA, apresenta-se com uma distribuição mais homogênea das modalidades de cooperação para o desenvolvimento, privilegiando tanto a dimensão econômico-financeira, como a técnico-científica. As prioridades do país com relação à promoção da identidade cultural podem ser comprovadas com a importância dada às agendas de educação e cultura – outros setores que recebem maior importância para o país são saúde, cidades, agropecuária e administração pública. A preocupação do país em promover um entorno regional pacífico e sua posição geográfica singular entre a Europa e a Ásia, e também muito próxima à África, fazem com que a Turquia seja o país com as atividades de cooperação melhor distribuídas pelos continentes – os três continentes recebem números expressivos de atividades sul-sul para o desenvolvimento.

10. Conclusões

O fim da bipolaridade nos anos de 1990 possibilitou a retomada da agenda do desenvolvimento, tema tão caro no período do pós-II Guerra Mundial. As altas taxas de crescimento econômico dos anos de 1950 e 1960 deram lugar a uma sucessão de crises econômicas – petróleo e dívida externa – que reduziram em termos materiais as possibilidades de consolidação de arranjos internacionais efetivos voltados a esse tema. Os

anos de 1990, em contrapartida, se caracterizaram por um novo chamamento, principalmente por parte da ONU, para que ações efetivas fossem adotadas na dimensão internacional para a superação da pobreza de grande parte dos países.

Nesse contexto é que a cooperação sul-sul para o desenvolvimento toma contornos mais claros e se torna mais efetiva. A experiência das décadas anteriores dos programas de cooperação entre países do norte com os do sul deixou claro que as similaridades geográficas, culturais, políticas e sociais poderiam ser elementos que imprimiriam eficiência aos acordos de cooperação para o desenvolvimento.

A atuação de países mais desenvolvidos entre aqueles denominados “em desenvolvimento” como parceiros nessa agenda passa a ser fator importante tanto para as organizações internacionais, como as agências da ONU, quanto para consolidar uma nova forma de atuação no sistema internacional desses novos players, agora denominados “países emergentes”. A cooperação sul-sul deve, assim, ser entendida como uma forma de relação entre estados no sistema internacional, na qual o objetivo é promover políticas de desenvolvimento negociadas e implementadas entre países do hemisfério sul.

Com esse objetivo, fica claro que a cooperação é a estratégia dominante dos atores que participam dessa agenda. O interesse em cooperar não significa que os termos dos acordos a serem celebrados já sejam estabelecidos, uma vez que os interesses dos países doadores e receptores não são coincidentes. Os acordos de cooperação para o desenvolvimento demandam negociação política entre as partes, o que culmina na conformação de um “ponto de coordenação”, que é estabelecido a partir do eixo de preferências dos parceiros relativas aos termos desses acordos.

Conforme apontamos nessa pesquisa, os países doadores e receptores da cooperação sul-sul desenvolvem as chamadas “ações preparatórias”, cujo objetivo é exatamente viabilizar as negociações dos termos dos acordos, ou seja, configurar o “ponto de coordenação”. Podemos identificar três elementos importantes para conformar os termos dos acordos. O primeiro deles é que as negociações se deem entre um pequeno número de participantes. Em segundo lugar, é importante que haja assimetria em termos de capacidades materiais e políticas entre eles, uma vez que nesse tipo de acordo há a transferência (reembolsável ou não) de recursos entre os participantes. Por fim, uma vez acordado os termos do acordo, há a tendência de que essa relação se mantenha porque as

experiências passadas podem ser importantes para definir os termos dos acordos de cooperação.

Essa pesquisa aponta de forma cabal que a cooperação para o desenvolvimento empreendida pelos vinte países da nossa amostra é feita majoritariamente (87,66%) de forma bilateral. Consideramos nos dados, a possibilidade dessa forma de cooperação incluir organizações multilaterais (5,43%), ser multilateral recíproca (0,48%) e multilateral triangular (1,89%) é pequena. Nenhuma desses atores é relevante para a execução da cooperação sul-sul. Os atores relevantes são quase exclusivamente os Estados (98,34% do total das atividades), que estabelecem acordos uns com os outros de forma bilateral.

A consecução desses acordos demanda, conforme anteriormente mencionado, as negociações em torno das preferências de cada um dos estados envolvidos. Identificamos a partir dos dados da pesquisa que essas “ações preparatórias” são importantes e correspondem a 19,08% das atividades de cooperação relatadas pelos países de nossa amostra. Superada essa etapa preparatória, as “ações efetivas de cooperação” são implementadas e representam uma importante atividade registrada pelos vinte países com 46,4% das ocorrências. Essas ações efetivas são executadas, principalmente, através da cooperação técnica (23,77%) e do fornecimento pelo país doador de bens e equipamentos (12,08%) para o país receptor. A forma de cooperação mais efetiva em termos de impacto sobre os níveis de desenvolvimento dos países receptores são os “projetos de cooperação”, pois implicam em atividades de prazo mais longo e com repercussões mais expressivas. Identificamos um total de 3170 desses projetos de um total de 9183 analisados, ou seja, pouco mais que um terço do total (34,52%). Esses projetos ocorrem basicamente na forma de cooperação técnica (19,04 %), quando há alguma forma de transferência de “*know-how*” de um país para outro, e de atividades ligadas a construção de infraestrutura no país receptor (15,48% do total).

Outra importante característica dos acordos analisados nessa pesquisa é que se processa utilizando majoritariamente de recursos não financeiros (74,42% das atividades de cooperação). Isso significa que os países doadores despendem basicamente seus recursos humanos e materiais como instrumento de cooperação. Contudo, a menor parte (22,4%, ou 2057 atividades) das atividades que se baseiam em transferências financeiras representam 86% do total de U\$ 269,68 bilhões despendidos pelos 20 países nos últimos dezesseis anos (1999 a 2014) com a cooperação para o desenvolvimento. É interessante observar que a

grande maioria dos registros de cooperação não apresenta de forma clara se há ou não o reembolso por parte do receptor dos recursos despendidos pelo país doador. Da mesma forma, não há especificação acerca das condicionalidades que possam ou não ter sido acordadas entre doador e receptor. Identificamos que a grande maioria dos acordos (70,78%) não traz essa informação de forma clara.

Os dados dessa pesquisa não nos possibilita afirmar o quão as atividades de cooperação passadas têm sido importantes para conformar o “ponto de coordenação”. Conforme anteriormente explicitado, a convergência das expectativas dos atores e, portanto, a constituição de um acordo de cooperação, pode ser agilizado se houverem experiências anteriores, que possam reduzir os custos de transação e informação. Os acordos de cooperação analisados nessa pesquisa são, para efeito de interação entre estados, um fenômeno muito recente. Apesar de termos levantado os acordos realizados a partir do ano de 1999, as atividades de cooperação são relevantes somente a partir de 2007 e se concentram entre esse ano e 2010, período no qual registramos 4979 atividades ou 54% do total. É importante observar que a crise financeira de 2008 e 2009 pode ter tido impactos expressivos sobre essas atividades. Esse pode ser identificado como um importante elemento da cooperação sul-sul para o desenvolvimento. A condição dos países doadores de serem economias emergentes ou em desenvolvimento com grandes fragilidades internas e fortemente vulneráveis a crises externas acaba por tornar essas atividades de cooperação muito sensíveis a aspectos (positivos e negativos) da conjuntura econômica e política.

Apesar dessa possível baixa perenidade dos acordos de cooperação de países emergentes, seus impactos podem ser expressivos dependendo das agendas nas quais se concentra. Essa concentração é clara em seis setores, que receberam mais de 55,11% das atividades de cooperação, sendo eles educação (12,57%), saúde (10,89%), agropecuária e desenvolvimento rural (9,58%), administração pública- reforma do estado (8,72%), indústria e comércio (6,88%) e segurança (6,47%). O fato de termos mais de um terço das atividades de cooperação concentrada em três agendas (educação, saúde e agricultura) entre as 26 identificadas na pesquisa, demonstra a preocupação com consolidação do desenvolvimento dos países receptores. Os investimentos em educação é reconhecidamente a forma mais efetiva de redução da pobreza e das desigualdades econômicas e sociais. Podemos, ainda, supor (essa pesquisa não analisou os impactos nos países receptores das atividades de

cooperação), que as similaridades em termos sociais e econômicos entre os parceiros da cooperação sul-sul traga a essas agendas um grau importante de capacidade de enfrentamento dos problemas sociais dos países receptores.

Configurado como um jogo de coordenação, a principal variável a ser analisada nos acordos de cooperação sul-sul é quanto aos aspectos relativos aos *players*. Nessa pesquisa estabelecemos nossa amostra a partir de vinte países, que sendo apontados como emergentes poderiam ou não ser relevantes como doadores. Dessa amostra, três países chamam a atenção, sendo eles o Brasil, a China e a Turquia. Esses países, além de preencherem os requisitos para serem considerados emergentes, também foram apontados por organizações internacionais e pesquisadores como importantes doadores da cooperação sul-sul.

Essa pesquisa validou essa condição para esses três países. As atividades de cooperação desenvolvidas pelos três juntos representam 66,15% (6075 atividades) do total de 9.183 atividades de cooperação sul-sul. Esses países são, então, os efetivos doadores emergentes com protagonismo na agenda de cooperação sul-sul.

11 – Referências Bibliográficas

ABC. **Agência Brasileira de Cooperação**. Site acessado pela última vez em setembro de 2015. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/>

AXEROLD, R.; KEOHANE, R. O. **Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions**. *World Politics*, 1985, nº 38: 226-254.

AYLLON, Bruno. **Agentes transformadores de la cooperación para El desarrollo: poderes emergentes y cooperación sur-sur**. In: *Relaciones Internacionales*. Nº40, 2011.

AYLLON, Bruno. **O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e a dimensões teóricas**. In *Revista de Economia e Relações Internacionais*. Vol5, Nº 8, jan. 2006.

CHINA. **China's Foreign Aid**, 2014. Site acessado pela última vez em setembro de 2015. Disponível em: http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986592.htm

CONFERÊNCIA DE ACRA. High Level Forum on Aid Effectiveness, OCDE, 2008. Site acessado pela última vez em setembro de 2015. Disponível em:

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

CONFERÊNCIA DE ADIS ABEBA. Financing for Development, ONU, 2015. Site acessado pela última vez em setembro de 2015. Disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/>

CONFERÊNCIA DE BUSAN. High Level Forum on Aid Effectiveness, OCDE, 2011. Site acessado pela última vez em setembro de 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/busanpartnership.htm>

CONFERÊNCIA DE DOHA. Financing for Development, ONU, 2008. Site acessado pela última vez em setembro de 2015. Disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/doha/>

CONFERÊNCIA DE MONTERREY. Financing for Development, ONU, 2002. Site acessado pela última vez em setembro de 2015. Disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/overview/monterrey-conference.html>

CONFERÊNCIA DE PARIS. High Level Forum on Aid Effectiveness, OCDE, 2005. Site acessado pela última vez em setembro de 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>

CONFERÊNCIA DE ROMA. High Level Forum on Aid Effectiveness, OCDE, 2003. Site acessado pela última vez em setembro de 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/31451637.pdf>

ECOSOC- United Nation Economic and Social Council. **Background Study For The Development Cooperation Forum- Trends in South-South and triangular development cooperation**, April 2008, disponível em http://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/south-south_cooperation.pdf, acesso fevereiro 2015.

GAETANI, Francisco. **A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos.** *Revista do Serviço Público*, Ano 49, Número 2, Abr-Jun, 1998, pp.83-102.

MKANDAWIRE, Thandika. **Social Policy in a developmental context.** *United Nations Research Institute for social development – UNRISD*, Programm Paper, n.7, June 2001

MARTIN, Lisa L. **Interests, Power and Multilateralism.** *International Organization*, vol.46, no.4 (Autumn, 1992) pp.765-792.

MIDGLEY, James. **Crescimento, redistribuição e bem-estar- rumo ao investimento social.** In GIDDENS, Anthony. *O debate global sobre a terceira via.* São Paulo, Editora Unesp, 2007, 615 p.

MILANI, Carlos. **Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano.** In: *Estudos Internacionais*. Vol1, Nº1, 2013.

MOFCOM. **Ministry of Commerce of People's Republic of China**. Site acessado pela última vez em setembro de 2015. Disponível em: <http://english.mofcom.gov.cn/>

MRE. **Ministério das Relações Exteriores**. Site acessado pela última vez em setembro de 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/>

OBJETIVOS DO MILÊNIO. ONU, 2000. Site acessado pela última vez em setembro de 2015. Disponível em: <http://www.un.org/millenniumgoals/>

OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. ONU, 2015. Site acessado pela última vez em setembro de 2015. Disponível em: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

OLIVEIRA, Luciana LasCasas. **Bricsbut no wall versus the IBSA cement: o problema da cooperação a partir de três níveis**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação Relações Internacionais, PUCMINAS, 2012, disponível em http://www.sistemas.pucminas.br/BDP/SilverStream/Pages/pg_ConsAutor.html, acesso em março 2015.

PARCERIA GLOBAL PARA A EFETIVIDADE DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. PNUD, 2014. Site acessado pela última vez em setembro de 2015. Disponível em: <http://effectivecooperation.org/wordpress/>

PLANO DE AÇÃO DE BUENOS AIRES. PNUD, 1978. Site acessado pela última vez em setembro de 2015. Disponível em: <http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/BAPA.pdf>

PUNTE, Carlos. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – período 1995-2005**. Editora Funag, Brasília, 2010.

SENNES, Ricardo Ubiraci. **Potência Média Recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil**. Rio de Janeiro, *Contexto Internacional*, vol.20, no.2 julho/dezembro 1998, PP.385-413.

SNIDEL, Duncan. **The Game Theory of International**, *World Politics*, Vol. 38, No. 1 (Oct., 1985), pp. 25-57.

SNIDEL, Duncan. **Coordination versus Prisoners' Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes**. *The American Political Science Review*, Vol. 79, No. 4 (Dec., 1985), pp. 923-942

STEIN, Arthur A. **Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World**. *International Organization*, vol 36, no. 2 (Spring, 1982), pp.299-324.

TIKA. **Turkish Cooperation and Coordination Agency**. Site acessado pela última vez em setembro de 2015. Disponível em: <http://www.tika.gov.tr/en>

TURQUIA. **Statutory Decree on the organization and duties of the Turkish Cooperation and Coordination Agency Directorate.** Site acessado pela última vez em setembro de 2015. Disponível em: http://www.tika.gov.tr/en/page/organisation_law-8529

WORLD BANK. **Aid architecture : an overview of the main trends in official development assistance flows.** Washington, DC: World Bank, fevereiro 2007, disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/en/2007/02/7411698/aid-architecture-overview-main-trends-official-development-assistance-flows>, acesso em fevereiro 2015.

ZIMMERMANN, Felix , KIMBERLY Smith , **New partnerships in development co-operation**, OECD Journal: General Papers, Vol.2010/1, disponível em http://dx.doi.org/10.1787/gen_papers-2010-5kgc6cl34322, acesso em fevereiro 2015