

# COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO SUL-SUL: A PERSPECTIVA DO BRASIL

Carlos R. S. Milani\*

Rubens de S. Duarte\*\*

## Introdução

Desde a década de 1960, o Brasil tem prestado cooperação a outros países do Sul geopolítico por meio de projetos e programas, principalmente por meio de cooperação técnica em políticas

---

\* Doutor em Estudos sobre Desenvolvimento pela École de Hautes Études en Sciences Sociales (Paris, 1997) e tem pós-doutorado em Relações Internacionais no Institut d'Études Politiques de Paris (2008). Ele é professor de Ciência Política e Relações Internacionais no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj), pesquisador 1D do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Coordenador do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo-Rio) e Secretário-Executivo da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). E-mail: crsmilani@iesp.uerj.br. Websites: www.labmundo.org; www.carlosmilani.com.br

\*\* Doutorando em Política e Estudos Internacionais na University of Birmingham (Reino Unido). Ele tem mestrado em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj, 2013), é Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio, 2008) e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio, 2007). E-mails: rubenssduarte@gmail.com; rxd386@bham.ac.uk.

sociais, ressaltando a retórica da solidariedade e do intercâmbio de conhecimentos e práticas entre países em desenvolvimento. A Guerra Fria restringia as margens de ação de países como Brasil, México e Argentina no campo da segurança hemisférica e das relações Leste-Oeste. Aí prevaleciam os diálogos ideológicos e estratégicos sobre os riscos associados à expansão do comunismo, liderados pelos Estados Unidos, sobretudo após a revolução cubana. Nas relações Norte-Sul, os debates sobre modelos de desenvolvimento econômico e de comércio internacional favoreceram, a partir dos anos 1960, articulações entre os países da América Latina, Ásia e África. A agenda de segurança (Leste-Oeste) era mais rígida, ao passo que a agenda do desenvolvimento (Norte-Sul) permitia atuação de maior destaque aos países latino-americanos. Para o Brasil, a qualidade de observador no seio do Movimento dos Não Alinhados e sua diplomacia de relativo baixo perfil nas negociações intergovernamentais sobre segurança foram compensadas pela forte atuação do Itamaraty nas Nações Unidas em temas sociais e econômicos (Nova Ordem Econômica Internacional, Grupo dos 77, Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano em 1972, etc.). A liderança dos embaixadores Ítalo Zappa, San Tiago Dantas e Araújo Castro foi decisiva para garantir agência e influência do Brasil no sistema multilateral da ONU em temas relacionados ao desenvolvimento. O enlace entre política externa e desenvolvimento manteve-se dinâmico, no âmbito das relações Norte-Sul, apesar dos controles e da relativa rigidez da ordem internacional da Guerra Fria. O famoso discurso dos três D's de Araújo Castro pode ser compreendido nesse contexto: descolonização, desarmamento e desenvolvimento seriam pilares importantes da diplomacia brasileira nos anos 1960 e 1970.

No entanto, no bojo das duas crises do petróleo dos anos 1970, do endividamento dos anos 1980 e do ajuste estrutural dos anos 1990, os países do Sul perderam capacidade coletiva de articulação política em torno dos temas do desenvolvimento. Mais preocupados com temas econômicos domésticos, sua participação na agenda internacional se despolitizou e sofreu graves pressões das estratégias de condicionalidade política colocadas em prática pelas instituições

financeiras internacionais. Embora alguns analistas tendam a apresentar o Plano de Ação de Buenos Aires, de 1978, sobre cooperação técnica entre países em desenvolvimento, como um marco histórico importante da CSS, é bem verdade que o Paba, como ficou conhecido, também poderia ser interpretado como simples expressão da agenda mínima possível de cooperação naquela conjuntura, fruto do esvaziamento da capacidade política de negociação conjunta do Terceiro Mundo no enfrentamento das questões estruturais, como no caso das desigualdades no processo decisório e das assimetrias materiais. Portanto, o foco na cooperação técnica poderia ser lido como redução do escopo da cooperação, antes de natureza mais política entre os países em desenvolvimento.

Com o descongelamento das relações Leste-Oeste e o final da Guerra Fria, a ordem mundial foi-se livrando de velhas amarras bipolares da segurança e a política passou a contemplar novos atores (novos Estados, mas sobretudo agentes não estatais), mas igualmente distintos palcos de ação (do regional ao global) para as chamadas “potências emergentes”, entre elas o Brasil. Na transição para o século XXI, moveram-se as placas tectônicas da ordem econômica e política mundial, crescendo paulatinamente a importância de países semiperiféricos nos processos de globalização da economia. A problemática da graduação de países como China, Índia e Brasil, a do reposicionamento geopolítico de países como a Rússia ou ainda a da transição de países como África do Sul, Indonésia, México e Turquia, em qualidade, escala e graus distintos, têm estado na pauta da agenda internacional desde o começo do século XXI. Em alguns casos (África do Sul, Brasil, China e Índia, por exemplo), a dimensão política da CSS tem sido enfatizada nos discursos, na definição de princípios e na reconstrução de um regime simbólico da cooperação para o desenvolvimento. O grupo Brics pode ser lido como verdadeiro desafio que seus Estados-membros colocam aos países centrais, no sentido de que sejam revisados os principais parâmetros de definição da ordem mundial contemporânea, suas normas, mecanismos e governança. As respectivas estratégias de CSS (no caso de Brasil, China, Índia e África do Sul) e a ação coletiva em torno do Novo

Banco do Desenvolvimento (no caso dos Brics) são aqui analisadas enquanto ativos de países moderadamente revisionistas, como instrumentos de poder de Estados geopoliticamente insatisfeitos. A conformação da nova ordem que buscam construir seria tema para outro capítulo, haja vista que aqui simplesmente são analisadas as estratégias de CSS de um dos países, o Brasil.

Nesse contexto, retomando alguns dos princípios sociais e políticos que marcaram as décadas de 1960 e de 1970, a política externa na brasileira (PEB) desde 2003 também tem sido caracterizada pelo adensamento quantitativo e qualitativo das relações exteriores e das estratégias de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). No âmbito da “Nova Política Externa” – definida em torno da “busca de maior autonomia e protagonismo no plano internacional” e da “ênfase na integração regional, especialmente sul-americana” (Maringoni et al. 2014, p. 4) – a CID brasileira tornou-se mais densa e complexa. Segundo relatório conjunto do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Brasil destinou cerca de 923 milhões de dólares para a cooperação em 2010, um aumento significativo em relação ao montante de 158 milhões de dólares verificado em 2005 (Ipea/ABC, 2013). O aumento do engajamento brasileiro e a participação incremental de outros países em desenvolvimento no âmbito da CID (Índia, Turquia, África do Sul e México, por exemplo) acentuaram a pluralidade de atores, normas e práticas. Neste capítulo, analisamos três aspectos da CID que nos parecem importantes na perspectiva brasileira: (i) as distinções políticas entre CNS e CSS; (ii) as estratégias de CSS do governo brasileiro; (iii) a dimensão de política pública da CSS do Brasil.

### **Cooperação internacional para o desenvolvimento: Norte-Sul e Sul-Sul**

Diferentemente do que se verifica em outras agendas internacionais (como nos temas de comércio, de segurança, de direitos humanos e de meio ambiente), não há instituições formais fortes, com regras e acordos juridicamente vinculantes no campo da CID,

onde a dificuldade em falar-se de um regime propriamente dito. Grande parte das regras atuais é derivada de discussões do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE), da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005) e da Agenda de Ação de Acra (2008) – ambas organizadas a partir da OCDE. Como lembra Chatuverdi (2012), as normas e instituições que daí resultam são a expressão do consenso entre os principais doadores do Norte, esforço de coordenação e diminuição da competição entre eles. Como lembram Milani, Suyama e Lopes (2013, p. 3), “o que foi construído no CAD da OCDE nunca teve caráter político de universalidade”. Ainda assim, as regras e critérios construídos pelos países industrializados são flexíveis a ponto de garantirem variação de práticas de cada tipo de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD): nem sempre as práticas da USAID convergem com as do DFID (Reino Unido) no que diz respeito, por exemplo, à ênfase bilateral ou multilateral; nem sempre os padrões organizacionais e normativos da cooperação germânica coincidem com os da agência de cooperação internacional do Japão (Jica), muito embora todos esses países sejam membros do CAD. Isso significa que, mesmo depois de 50 anos de criação do CAD, persiste a heterogeneidade de práticas, critérios e padrões entre seus membros.

É bem verdade que uma das conquistas mais relevantes do CAD foi construir o conceito estatístico de AOD, que permite a comparação entre os diferentes doadores. No entanto, é importante evitar o frequente deslize semântico de cooperação Norte-Sul à AOD: alguns analistas tendem a confundir uma com a outra, esquecendo que a cooperação Norte-Sul (CNS) envolve muitos outros aspectos além da AOD (inclusive no campo econômico, militar e estratégico). Essa distinção entre CNS e AOD revela-se importante nas comparações que podem ser feitas entre AOD e CSS. Do mesmo modo, muitas das críticas atuais à CSS envolvem investimentos de grandes corporações de países como Índia, China ou Brasil, porém o debate sobre CNS tende a se concentrar nas estatísticas da AOD, o que revela imprecisão, ingenuidade ou alguma intenção implícita dos analistas. A comparação, quando e se

necessária, deveria dar-se entre as duas formas políticas de cooperação: Norte-Sul e Sul-Sul. A eventual (e, talvez, aparente...) precisão da AOD não revela o fato político de que suas regras e critérios não foram definidos no âmbito de uma organização que seja universal (Janus et al., 2014).

A citada falta de adensamento institucional torna a CID mais heterogênea, mas não significa que as normas existentes deixem de representar a visão particular de um pequeno número de países. O Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda (sob tutela do CAD/OCDE), que é a principal instituição responsável por atuar no regime da CID, foi composto apenas por países industrializados até 2005, e não contava com Estados beneficiários até o ano de 2009 (Mawdsley, 2012; Kondoh et al., 2010). A pluralidade da CID e a influência de princípios característicos dos países do Norte acarretam duas consequências importantes para se entender a posição brasileira atual (Milani et al., 2013). A falta de regras e instituições rígidas cria um ambiente fértil para que atores busquem maior protagonismo, defendendo novos modelos de desenvolvimento, ideias e práticas (Velasquez, 2013). Do mesmo modo, a (re)emergência de atores na CID causa um movimento de contestação das atuais instituições, do poder decisório no âmbito da CID e suas normas, reforçando o uso da cooperação para o desenvolvimento (Norte-Sul, mas também Sul-Sul) como instrumento de política externa (Milani, 2012b).

Por esses motivos, a política externa brasileira para a CSS aproveita o caráter plural do regime e busca contribuir para a CID, apresentando novos modelos de ação que entende ser mais positivos e eficazes para promover o desenvolvimento no mundo. Simultaneamente, o Brasil denuncia o caráter oligopolizado da CID defendendo sua reforma, bem como a falência dos modelos neocoloniais da cooperação Norte-Sul. A cooperação tradicional, apesar de avanços, mostrou-se pouco eficaz no combate a mazelas sociais e econômicas no mundo (como a fome, acesso à água, acesso à educação, erradicação de doenças, entre outros), mesmo depois de diversas promessas e projetos ao longo de mais de meio século de AOD (Easterley; Pfutze, 2008; Escobar, 1995; Hayter, 1971; Humphrey, 2010).

A ação dos países no âmbito da CID, inclusive a política de CSS do Brasil, deve ser lida como uma ferramenta estratégica, apesar de que o discurso oficial de diversos Estados defende que as respectivas políticas de cooperação sejam solidaristas e livres de interesses (Milani et al., 2013; McEwan; Mawdsley, 2012). Nesse sentido, é importante ressaltar que a política de CSS, enquanto parte da política externa brasileira, deve ser entendida como uma política pública. Em função de sua natureza, a política externa atua no âmbito global e no regional, entre as restrições sistêmicas e a defesa dos interesses próprios. Apesar dessa característica *sui generis* da política externa, ela aproxima-se das outras políticas públicas que estão sujeitas ao jogo de interesses no âmbito doméstico, que é característica de um governo democrático (Milani; Pinheiro, 2013). Cada governo pode ajustar a política externa de modo que reflita os interesses da sociedade brasileira decididos na eleição e nos diálogos domésticos, considerando as oportunidades que a conjuntura internacional apresenta (Lima; Duarte, 2013). Por conseguinte, o estudo da política brasileira para a CID não deve se limitar à análise do governo federal, seus ministérios, agências e comissões (apesar de serem os principais atores na formulação da política externa), mas também os movimentos e redes da sociedade, o empresariado e o setor financeiro, que pressionam o governo brasileiro a orientar seus posicionamentos na agenda externa que contemplem seus interesses. Por esse motivo, este capítulo argumenta no sentido de que a política brasileira no âmbito da CID ainda não tem uma identidade definida e é mais complexa do que a apresentada pelo discurso oficial do governo brasileiro.

### As estratégias atuais da cooperação brasileira: perspectiva oficial

No primeiro relatório da Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi) publicado em 2010, feito em conjunto pelo IPEA e pela ABC, o governo brasileiro definiu cooperação como sendo:



A totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas. (Ipea, 2010, p. 17)

Apesar de não repetir expressamente a definição o segundo relatório, publicado em 2013, a redação deixa claro que o Ipea manteve o seu entendimento acerca do conceito estatístico de cooperação. Essa definição da cooperação brasileira afasta-se significativamente da adotada pelo CAD e, consequentemente, por seus membros. Segundo a OCDE, a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento pode ser classificada como:

*Ajuda Oficial para o Desenvolvimento é definida como fluxos para países e territórios que estejam na lista da OCDE de recipientes de AOD e para instituições multilaterais de desenvolvimento, sendo que os fluxos são:*

- I *Fornecidos por agências oficiais, incluindo governos federais e locais, ou pelas agências executivas; e*
- II *Toda transação que*
  - a. *É administrada com o objetivo principal de criar desenvolvimento econômico e bem-estar em países em desenvolvimento; e*
  - b. *Tem caráter de concessão e transmite a fundo perdido parcela de pelo menos 25% (calculada a uma taxa de desconto de 10). (OCDE, 2008, p. 1, tradução dos autores)*

Ao analisar o discurso oficial brasileiro para a CID, assim como o dos países do Norte, deve-se ter em mente que a ação no âmbito da CID também pode ser entendida como instrumento da política externa, conforme mencionado anteriormente. Com isso, é possí-

vel explicar a escolha do governo brasileiro em criar uma definição própria do que entende por cooperação para o desenvolvimento. Visando a marcar um contraponto político e simbólico, o governo brasileiro evita usar conceitos e termos associados aos países da OCDE (Mawdsley, 2012; Milani et al., 2013). Com isso, o país tem como objetivo criar uma imagem desassociada da CNS e das antigas potências coloniais, bem como gerar capital político para atuar no âmbito bilateral e multilateral.

No âmbito multilateral, o Brasil visa a denunciar uma série de discordâncias que o país tem em relação à cooperação tradicional feita pelos países industrializados. Aproveitando o caráter pouco institucionalizado da CID e sua heterogeneidade, o Brasil, ao lado de outros países do Sul, propõe uma série de novas práticas, ideias e modelos de ação, a fim de pressionar por uma reforma das instituições existentes, principalmente no processo decisório. Esse movimento político brasileiro não ocorre apenas no âmbito da CID, mas também em outras agendas internacionais como na segurança (Conselho de Segurança da ONU), no comércio (criação do G-20 nas negociações da OMC), no sistema financeiro (com a elevação do G-20 financeiro em nível de reuniões de cúpula), entre outros (Saraiva, 2007; Lima, 2005). Essa estratégia política é um dos motivos pelos quais o Brasil não demonstrou interesse em se associar à OCDE. Há uma percepção por parte do Brasil e de outros chamados “novos” doadores de que as normas no âmbito da CID dificilmente serão modificadas por meio desse comitê, restando a opção de pressionar a OCDE por outros meios (Kondoh et al., 2010; Kharas, 2010).

A quebra do monopólio dos países do Norte na construção de regras e conceitos da CID não é o único objetivo brasileiro ao criar definição própria de cooperação. A percepção pelo governo brasileiro da imagem desgastada que a CNS tem nos países que recebem os fluxos de cooperação faz com que o Brasil vise a criar um arcabouço simbólico e normativo que produza uma distinção entre o que o Brasil faz e os doadores tradicionais. Com isso, o governo brasileiro espera que os demais países em desenvolvimento percebam o Brasil como um parceiro mais preocupado

com o desenvolvimento e bem-estar dos Estados do Sul e de suas sociedades (Duarte, 2013b). Com isso, o Brasil tem o propósito de criar capital simbólico a fim de fortalecer laços políticos (mas também econômicos e comerciais) com outros países do Sul, facilitando sua inserção internacional, o acesso a mercados e a internacionalização de suas empresas.

Por esse motivo, a primeira distinção que o discurso oficial brasileiro busca fazer em relação aos países do CAD/OCDE é terminológica e simbólica. O termo “ajuda” pressupõe que um dos atores da relação estaria em posição superior ao outro e, consequentemente, um em condições de ajudar e outro no contexto de simples beneficiário. No caso, os doadores tradicionais apresentariam melhores índices de desenvolvimento do que os países recipientes, cabendo aos primeiros passar técnicas, conhecimentos e valores aos outros. Uma forte hierarquia caracteriza essa relação, oprimindo e subjugando os países que recebem ajuda, como se os valores, as culturas e as técnicas dos países ajudados fossem inferiores. Além disso, cria-se sentimento de dívida do recipiente em relação ao doador, em que aquele pode sentir a necessidade de reciprocidade a dívida recebida (Mawdsley, 2012).

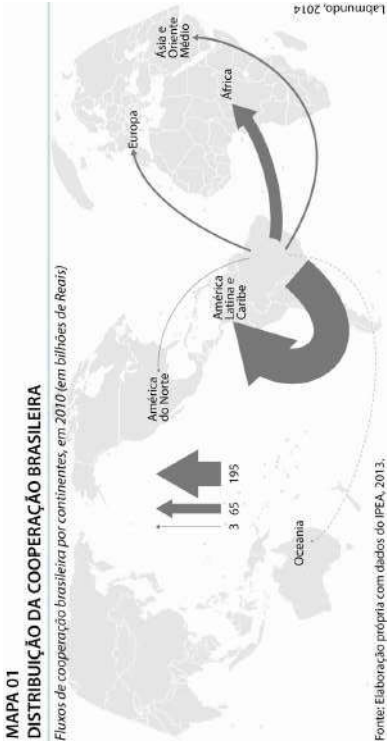
O Brasil tem a preocupação de não usar termos característicos dos discursos dos países membros do DAC/OCDE, como “ajuda”, “doador” e “país recipiente”. Entende-se que os vernáculos “cooperação” e “parceiros”, adotados pelo relatório da Cobre, são mais bem aceitos pelos países e sociedades com quem o Brasil coopera. Os termos adotados pelo discurso oficial brasileiro conferem agência ao país com o qual o Brasil coopera, bem como reforçam a ideia de horizontalidade e mitigam a hierarquia entre “quem ajuda” e o “ajudado” que os termos da OCDE transmitem simbolicamente (Duarte, 2013a). A ideia de fazer cooperação, ao invés de dar ajuda, simultaneamente afasta o Brasil da imagem dos países do Norte, muitas vezes conhecidos por certa arrogância na efetivação e debate dos projetos, assim como apresenta o país aberto a um intercâmbio de ideias, conferindo voz ao “outro” africano, asiático ou latino-americano.

No mesmo sentido, as autoridades brasileiras frequentemente trazem à tona argumentos históricos, sociais e culturais, para criar laços com os países parceiros. O Brasil é um país interdiário na geometria de poder mundial (Lima, 2005) e é simultaneamente um país que recebe e fornece cooperação internacional (Milani, 2012c; Milani et al., 2013). Segundo o discurso do corpo diplomático brasileiro, o país conseguiu superar fortes problemas de domésticos, mas ainda enfrenta grandes desafios em busca do desenvolvimento, característica que confere ao Brasil um acúmulo de experiências que pode ser compartilhado com parceiros que passam por problemas semelhantes aos existentes no Brasil. Além disso, o passado de colônia e de recipiente de AOD o torna mais sensível para respeitar as vozes, a cultura e as particularidades do país parceiro e sua sociedade.

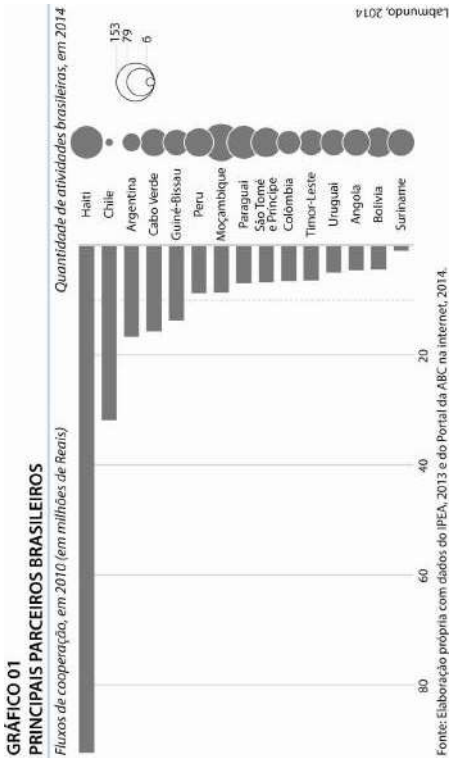
O citado respeito ao parceiro também está presente no caráter reativo do Brasil ao não ofertar projetos de cooperação, bem como na ausência de condicionalidades políticas (direitos humanos, democracia, “boa” governança) ao colocar em prática projetos de cooperação. É costume dos países da OCDE condicionar a AOD a contrapartidas (econômicas, políticas ou institucionais) dos países recipientes, tais como reformas políticas, garantia de direitos humanos ou mudanças na política econômica doméstica. Além disso, muitas vezes os projetos de AOD são executados sem que o país recipiente o tenha de fato solicitado (Easterly, 2006). O Brasil afirma não exigir condicionalidades dos seus parceiros, bem como somente reagir a pedidos de cooperação (critério da cooperação “*demand-driven*”), porque entende que esses assuntos são de natureza doméstica e, portanto, a interferência neles pode ser entendida como desrespeito à soberania do Estado. Postura que, além de deixar evidente a agência dos parceiros, revela a importância do respeito à soberania no cenário internacional, que é um conceito defendido sistematicamente pela diplomacia brasileira em diversos foros internacionais (Milani, 2012b).

Laços culturais e históricos também são muito usados pelos agentes domésticos brasileiros ao decidir com quem e em que área cooperar. O foco da CSS brasileira é na região próxima

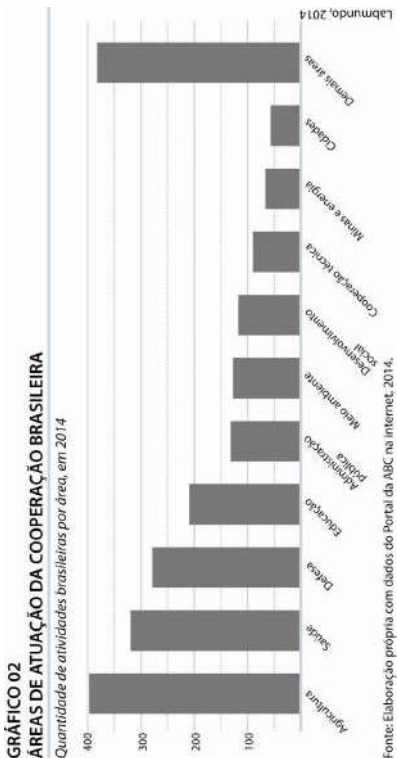
(América do Sul, América Central e Caribe) e com países de colonização portuguesa, como os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Palop). Segundo dados do Ipea, a América Latina e Caribe e a África foram os principais destinos de fluxos da cooperação brasileira em 2010, responsáveis por 68,1% e 22,6% do total, respectivamente, como pode ser verificado no mapa 1.<sup>1</sup> Como demonstra o gráfico 1, dentre os 10 principais parceiros em termos de volume de gastos em 2010, cinco são sul-americanos (Chile, Argentina, Peru, Paraguai e Colômbia) e quatro são africanos (Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique). O Haiti também merece destaque, devido aos valores destinados à Minustah e aos projetos de desenvolvimento associados com a reconstrução do Estado caribenho. O Timor-Leste é o maior parceiro brasileiro fora dos continentes latino-americano e africano, com o 11º maior fluxo de CSS brasileira em 2010.



<sup>1</sup> Todas as imagens foram concebidas pelos próprios autores, no âmbito do Ateliê de Cartografia do Labmundo (<http://www.labmundo.org/atlas/>).



As áreas em que o Brasil coopera são bastante variadas, mas geralmente são associadas às experiências que o Brasil teve (e, muitas vezes, continua tendo), ao lidar com problemas domésticos. Por esse motivo, entre os principais setores em que o Brasil atua na CSS estão agricultura, saúde, defesa, educação, administração pública, meio ambiente e desenvolvimento social (gráfico 2). Para o corpo diplomático do Brasil, essa distribuição é reflexo do reconhecimento que as políticas públicas brasileiras obtiveram sucesso, despertando interesse de outros países em conhecer as experiências domésticas nacionais.





Apesar de bem estruturados, o discurso oficial do Brasil e o relatório da Cobradi não dão conta da complexidade da CSS brasileira enquanto política pública. Faz-se necessária análise mais abrangente, empírica, detalhada e profunda, a fim de entender quais são as características da ação do país na CID, bem como as oportunidades e desafios decorrentes dela. A próxima seção tem como objetivo contribuir nesse sentido.

### **Cooperação brasileira enquanto política pública: atores, preferências e interesses**

Tendo em vista o relatório conjunto do Ipea e da ABC, não é difícil perceber que o discurso oficial da CSS do Brasil não dá conta da complexidade da cooperação brasileira e deixa lacunas em diversas áreas. Como explicitado, este artigo trabalha com o entendimento de que a política externa (e, consequentemente, a ação brasileira no âmbito da CID) é uma política pública (Milani; Pinheiro, 2013). Uma análise que foque somente no discurso oficial estaria, portanto, fadada a desconsiderar ampla gama de fatores e de atores que influenciam as estratégias de CSS do Brasil e, por esse motivo, seria incapaz de apontar sinergias, tensões e contradições existentes na construção da identidade brasileira no campo da CSS. Dentre outros, há quatro fatores que trazem maior complexidade para a CSS brasileira, analisados a seguir: a indefinição sobre a sua identidade, a grande descentralização, a falta de marco legal e o baixo orçamento destinado à cooperação.

Como visto na seção anterior, em que foi analisada a distinção entre o conceito de cooperação dada pela ABC e o da OCDE, é importante ressaltar o entendimento de que a cooperação feita pelo Brasil é destinada ao país parceiro 100% não reembolsável, enquanto os países da OCDE consideram como AOD os fluxos que tenham pelo menos 25% de “concessionalidade”, jargão técnico que implica inexistência de obrigação de retorno financeiro. Como afirmado, o Brasil tem o propósito de criar um contraponto político e simbólico aos países do CAD/OCDE ao classificar cooperação como o valor que é destinado totalmente a fundo perdido (Milani et al., 2013), mas isso também o afas-

ta de outros países do Sul, como a China, a Índia e a África do Sul. A definição brasileira de cooperação exclui do relatório as linhas de crédito concedidas, por exemplo, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para atores brasileiros que atuam na CSS. Segundo a definição de cooperação brasileira, empréstimos, por demandarem o retorno do capital investido, não são caracterizados como cooperação, ainda que tenham juros subsidiados. Por outro lado, a China e a Índia têm como principal atividade de cooperação a concessão de empréstimos para obras de infraestrutura e para outros projetos, a exemplo dos *Eximbank's* dos referidos países (Gadzala, 2011).

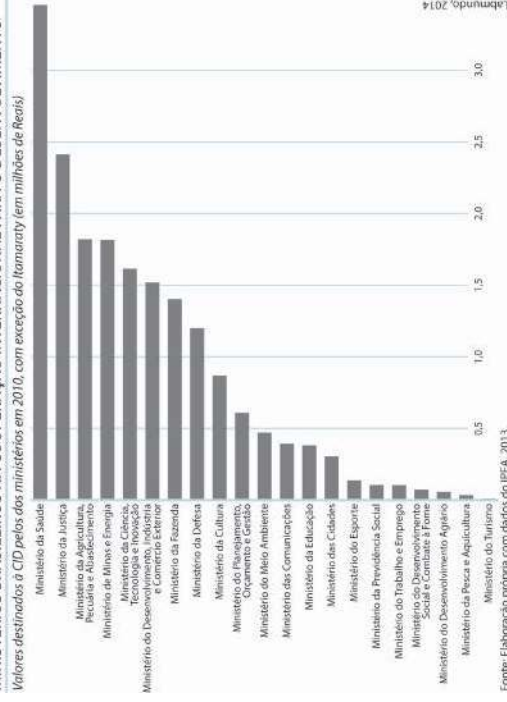
Pode-se argumentar no sentido da existência de contradições derivadas da heterogeneidade de modelos de desenvolvimento e de padrões de ação entre os países emergentes, para além da pluralidade de que é característica da CID. Em uma lógica de articulações de geometria variável, o Brasil associa-se a grandes países do Sul, para ganhar capital político e demandar reforma do sistema decisório mundial, que concentra o poder de voto nos países do Norte (Lima, 2005). O governo brasileiro articula-se com outros Estados (como a China, a Índia, a Turquia e a África do Sul), pois todos têm objetivos semelhantes no plano multilateral. Todavia, o Brasil tem a ocupação de não se associar com práticas que tendem a prejudicar a sua imagem, ainda que essas sejam feitas por países parceiros. Por exemplo, a fim de se mostrar livre de interesses comerciais, o discurso brasileiro afasta-se do entendimento indiano, que baseia sua cooperação na concessão de linhas de crédito. Do mesmo modo, importantes políticos brasileiros destacam que a cooperação brasileira usa mão de obra local, o que é importante para criar empregos no país parceiro (Amorim, 2011). Com isso, o discurso oficial do Brasil afasta-se da política de cooperação chinesa, que por vezes usa mão de obra compulsória de subsidiários chineses. Apesar disso, o Itamaraty reforça sempre que possível o caráter Sul-Sul de sua cooperação e enaltece iniciativas em conjunto com outros países do Sul (como o Fundo Ibas e o recém-criado Banco de Desenvolvimento do Brics). A diplomacia brasileira não somente cria um contraponto da CSS em relação à CNS, mas também demonstra discordâncias quanto à ação de outros países emergentes na CID.



Um dos fatores que contribuem para essa possível contradição do discurso oficial é a alta descentralização que a caracteriza. O relatório da Cobradi deixa evidente a pluralidade de atores atuando na política de cooperação brasileira. São diversos atores do âmbito federal atuando na cooperação técnica, entre eles 22 ministérios, secretarias e agências (gráfico 3), bem como três agências nacionais (Agência Nacional de Telecomunicações, Agência Nacional do Petróleo e Agência Nacional de Energia Elétrica), duas secretarias da Presidência (Secretaria de Políticas para Mulheres e Secretaria de Direitos Humanos), assim como o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (Ipea, 2013 pp. 33-34). Diferentemente de outros países (como no caso dos Estados Unidos com a USAID ou do Reino Unido com o DFID), a cooperação brasileira não é centralizada ou coordenada por uma instituição ou ministério. Cada órgão federal é livre para atuar internacionalmente, cooperando com outros países e suas instituições (Milani et al., 2013). Muitas vezes, o Itamaraty tem pouca participação nos projetos de cooperação, enquanto são protagonistas atores como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), na área de saúde, e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), na área de agricultura.

GRÁFICO 03

MINISTÉRIOS BRASILEIROS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO



Outra questão que pode ser levantada, ao analisar o discurso oficial brasileiro é a ausência de atores importantes que atuam na CID. Além dessa evidente descentralização no âmbito federal, o relatório da Cobradi não considera os atores no nível estadual e municipal. O portal da ABC na internet revela que, apesar de ausentes no relatório da Cobradi, outros atores são bastante atuantes na cooperação brasileira, como é o caso das polícias militares de São Paulo e do Rio de Janeiro; o Ministério Público de São Paulo, do Rio de Janeiro e do Distrito Federal; e o Poder Judiciário de São Paulo. Os governos estaduais e os municípios estão cada vez mais se lançando no cenário internacional. O relatório de 2014 da Confederação Nacional dos Municípios demonstra que as cidades brasileiras cooperam com governos locais de outros países em diversas áreas. É o caso, por exemplo, de acordos de irmanamento e da iniciativa chamada C-40, que se define como um grupo de megacidades que tem o compromisso de combater o aquecimento global.

As redes e organizações da sociedade civil brasileira, ausentes do relatório da Cobradi, também têm importância destacada no campo da CSS brasileira, embora seu papel tenha sido, até agora, mais de monitoramento social e controle político das atividades. Por vezes, esses atores são críticos da CSS feita pelo Brasil, afirmando que o país, junto com as políticas públicas, exporta suas contradições domésticas para outros países (Mello, 2013). Por outro lado, também há algumas poucas organizações da sociedade civil (OSC) que participam da CSS brasileira, emprestando seus conhecimentos adquiridos na luta pela melhoria das condições de vida no Brasil, como é o caso do Viva Rio e da Missão Criança em atividades da Minustah (Haiti) e da ABC no continente africano. Ainda permanece, porém, em aberto a discussão sobre o papel das OSC na CSS do Brasil, haja vista que poucos trabalhos empíricos se debruçaram sobre o tema (Santos, 2013).

Por fim, o discurso oficial brasileiro silencia-se acerca da ação do capital privado nas estratégias brasileiras de CSS. É interesse do governo brasileiro que as empresas brasileiras se internacionalizem, e a política externa é um instrumento usado para faci-

litar tal objetivo (Amorim, 2011). Isso é evidente. Ao fortalecer laços políticos e econômicos, a CSS serve muitas vezes de porta de entrada do capital brasileiro no país estrangeiro, criando condições favoráveis para a atuação dessas empresas. Empresas no ramo da construção civil (como a Odebrecht, a Andrade Gutierrez e Camargo Correa) frequentemente estão envolvidas em projetos de cooperação brasileira, em projetos de infraestrutura (como estradas, portos e aeroportos), muitas vezes financiadas pelo BNDES. Também podem ser citadas a Vale e a Petrobrás no setor de mineração e petrolífero respectivamente (apesar da última ser de controle estatal). Além disso, é inegável o interesse (econômico e político) brasileiro em aumentar a produção mundial de cana-de-açúcar, visando a consolidar o etanol (e outros biocombustíveis) como *commodity* internacional (Albuquerque, 2014; Duarte, 2013b). Alguns países são muito reticentes em adotar o etanol em larga escala, argumentando que não é racional depender de uma fonte de energia produzida em somente um país (no caso, o Brasil). Há uma evidente contradição no discurso brasileiro que, ao mesmo tempo em que se diz livre de interesses econômicos e comerciais, tem uma íntima relação entre os setores público e privado, particularmente na América do Sul, mas também no continente africano (Garcia et al., 2013). Os países em que há maior quantidade de atividades de cooperação brasileira também são os países em que essas empresas estão mais atuantes.

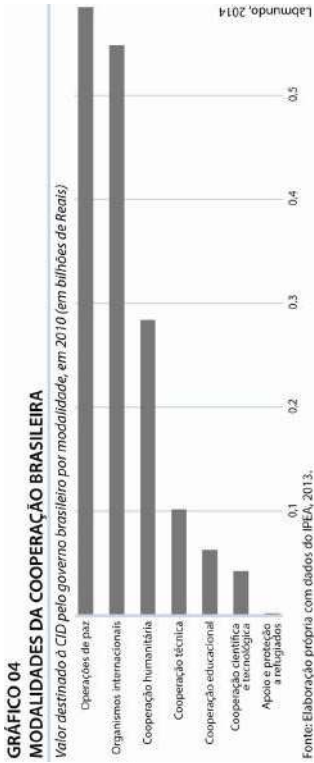
Como as empresas privadas não são representantes legítimas do Estado e da sociedade brasileiros, elas não têm, em princípio, que alinhar seus atos e interesses de acordo com a vontade do Brasil. A lógica empresarial, de busca de novos mercados, negócios e lucro, faz com que as suas ações sejam muito próximas às das multinacionais com sede nos países do Norte. Isso cria o risco de que a imagem do Brasil seja associada a práticas comuns às dos países industrializados, em que o capital privado teve papel de destaque em políticas coloniais e imperialistas. Diante da falta de coordenação do Estado brasileiro com os demais atores domésticos, há a possibilidade de que os interesses do capital privado se sobressaia, porque eles têm maior capacidade de influenciar a formulação da política externa brasileira por meios informais do que os demais atores da política doméstica.

O fato de que o relatório do Ipea contempla somente os atores governamentais do nível federal pode ser explicado por fatores políticos, metodológicos, mas também reflete a pouca organização da cooperação brasileira. No âmbito metodológico, o trabalho de identificar e registrar todas as atividades de CSS de três níveis do governo brasileiro e dos atores não governamentais seria um trabalho muito mais demorado e oneroso, que demandaria recursos humanos e financeiros, bem como tempo que o Ipea não dispunha. Politicamente, pode-se argumentar que o discurso oficial brasileiro não tem interesse de demonstrar a ação desses diversos atores envolvidos na CSS do Brasil, que atuam no âmbito doméstico visando a pressionar o governo para que a política externa contemple seus interesses. Todavia, o relatório da Cobradi também demonstra a falta de organização jurídico-institucional da cooperação brasileira. Os atores envolvidos na CSS do Brasil agem com grande liberdade, sem uma coordenação clara entre os ministérios, agências nacionais e secretarias da presidência, muito menos entre esses atores do governo federal com os demais.

A ABC é, em teoria, a instituição do governo federal responsável por coordenar as ações de cooperação brasileira, mas é pouco eficiente nesse objetivo. Essa agência ligada ao Itamaraty foi criada com o propósito de receber e organizar os fluxos de AOD recebidos pelo Brasil. Com o crescimento econômico e político do Brasil no cenário internacional, o país passou a receber maior demanda para cooperar com outros países, mas não tinha instituições e burocracias especificamente para tal fim. Com isso, a ABC também assumiu a função de coordenar a oferta de CSS brasileira, mas não passou por todas as reformas que seriam necessárias para isso. A falta de um marco regulatório sobre a cooperação brasileira torna a situação ainda mais complexa. Como visto, diante da falta de um marco legal e da impossibilidade da ABC de coordenar todas as ações da cooperação brasileira, os atores atuam livremente. A falta de um marco legal contribui para a descentralização da CSS brasileira e para a dificuldade de se criar uma identidade da ação do Brasil no âmbito da CID.

Também contribui para a complexidade da CSS brasileira o baixo orçamento destinado para programas de cooperação. Apesar

de ser a quarta modalidade de cooperação em termos de gastos (gráfico 4), a cooperação técnica é uma das mais celebradas pelos atores domésticos e pelos países parceiros. A cooperação técnica é feita, geralmente, por funcionários do governo brasileiro que têm conhecimento prático na área em que estão cooperando (Milani et al., 2013). Por meio de trocas de visitas de técnicos e de especialistas, a transferência de conhecimentos entre os países parceiros é mais eficaz. A cooperação técnica também tem a vantagem de ser menos dispendiosa do que as demais, pois os custos geralmente envolvem apenas o traslado, hospedagem e alimentação dos funcionários. A cooperação técnica revela-se um instrumento da CSS brasileira eficaz e de baixo custo, capaz de contribuir para a inserção internacional do Brasil.



Outra possibilidade encontrada pelos atores da cooperação brasileira para lidar com os problemas derivados do baixo orçamento é a cooperação trilateral, em que o Brasil se associa com um doador (geralmente um país industrializado) para cooperar com um terceiro país. O programa Pró-Savana, como visto, é um exemplo da cooperação trilateral, em que o Brasil (representado, principalmente, pela Embrapa) se associa com a agência de cooperação japonesa (Jica) para cooperar com Moçambique a fim de que o país africano consiga aumentar a sua produção agrícola (principalmente de soja) na região da savana. Nesses projetos de cooperação triangular, é comum que o Brasil entre com grande parte do capital humano e técnico, enquanto que o país do Norte financie parte considerável do programa, embora ambos os países sejam responsáveis por parte

do capital, tecnologia e pessoal. Esse modelo de cooperação tem a vantagem de mitigar o problema orçamentário da cooperação brasileira, o que permite sua ampliação, mas também pode gerar contradições no discurso brasileiro. Como visto, o discurso oficial brasileiro tem o objetivo de criar um contraponto simbólico e normativo em relação à cooperação tradicional. Para isso, o governo brasileiro propõe novas ideias, modelos de ação e conceitos, criticando a CNS. A cooperação trilateral pode tornar o discurso oficial contraditório, porque cria uma parceria entre a CSS do Brasil e os doadores do Norte, estes que eram anteriormente criticados.

### Considerações finais

A atuação brasileira no âmbito da CID é mais complexa do que é apresentada pelo discurso oficial brasileiro. Atores domésticos da burocracia estatal e atores não governamentais atuam livremente no âmbito internacional com pouca e nenhuma coordenação, dada a ausência de uma política pública de CSS no Brasil. A falta de um marco jurídico para a ação do Brasil na CID aumenta a complexidade e agrava a falta de identidade da cooperação brasileira. Ao meio de tantos atores agindo internacionalmente e pressionando o governo no âmbito doméstico para que seus interesses sejam contemplados na política externa, inexistente um órgão capaz de promover a coordenação entre os atores e dar coerência e identidade para a CSS do Brasil. Essa realidade tem-se tornado mais crítica ao se considerar que a quantidade de atores que atuam ou que têm interesses na ação do Brasil na CID tende a crescer, tornando a cooperação brasileira mais plural e aumentando o risco de contradições na política externa do país.

Além disso, como citado, na ausência de marco regulatório e de instituições que sejam capazes de coordenar os atores da política de cooperação brasileira, as vozes dos movimentos e das redes sociais tendem a se enfraquecer. A Agência Brasileira de Cooperação não exerce esse papel. Diante da informalidade em que os diálogos de política externa ocorrem, os representantes do capital privado tendem a ter maior acesso e capacidade de influenciar os formuladores



da política externa, sendo mais bem sucedidos em ter seus interesses contemplados na política de cooperação brasileira. Com isso, a política externa brasileira para a CID pode passar por um processo de privatização, em que os interesses do capital privado sejam atendidos em detrimento das vozes dos demais atores e organizações da sociedade civil brasileira. Por conseguinte, a CSS do Brasil progressivamente corre o risco de repetir as práticas da tradicional CNS que, paradoxalmente, busca denunciar no discurso oficial.

Como uma possível saída para essa falta de identidade e de coordenação da PEB para a ação do país na CID é a criação de um Conselho Nacional de Política Externa. Essa ideia foi proposta pelo Grupo de Reflexão em Relações Internacionais (GR-RI)<sup>2</sup> e visa a criar um espaço formal para o debate em temas de política externa, inclusive para ações na CID. Ao contrário do que se possa pensar, o Conselho não enfraqueceria a ABC, mas seria mais um instrumento para o governo buscar a coordenação entre os atores da política externa, sem que os agentes menos poderosos sejam esquecidos e que a pressão de alguns setores se torne irresistível.

Enquanto isso, a política externa brasileira para a CID continua sendo marcada por muitos “não” e poucos “sim”. A CSS do Brasil parece construir sua identidade com base em oposição aos modelos existentes (por exemplo, não é igual à dos países do DAC/OCDE; não é baseada em interesses comerciais; é Sul-Sul, mas não é igual aos outros países do Sul), ainda que essas denúncias criem uma contradição quanto a parcerias existentes na ação do Brasil na CID. O país ainda carece de um amplo debate sobre que tipo de política de cooperação quer ter e com qual propósito.

<sup>2</sup> Informações detalhadas e análises sobre o GR-RI estão disponíveis em <http://brasilnomundo.org.br>.

## Referências bibliográficas

- AGARWAL, Manmohan. South-South economic cooperation for a better future. In: CHATUVERDI, S.; FUES, T.; SIDIROPOULOS, E. (orgs.) *Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?* London: Zed Books, p. 37-63, 2012.
- ALBUQUERQUE, Renata R. *Inserção Internacional e Energia: A Política Externa de Lula para Biocombustíveis*. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj), 2014. Orientador: Carlos R. S. Milani. Disponível em <http://www.labmundo.org>
- ALDEN, Chris; VIEIRA, Marco Antonio. The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism. *Third World Quarterly*, v. 26, n. 7, p. 1077-1095, 2005.
- AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.
- ANTONINI, B.; HIRST, Mônica. Pasado y presente de la Cooperación Norte-Sul para el desarrollo. In: *Documentos de Trabajo de la Cooperación Sur-Sur*: Buenos Aires: Ministerio de las Relaciones Internacionales, Comercio Exterior y Culto, p.9-72, 2009.
- CASTEL-BRANCO, Carlos N. Os mega projectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional? In: *Fórum da Sociedade Civil sobre Indústria Extractiva*. Maputo: Museu de História Natural, 27 e 28 de novembro de 2008. Disponível em [http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega\\_Projectos\\_ForumITIE.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf). Acesso em 24 fev. 2014.
- CASTEL-BRANCO, Carlos N. Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e Ownership: contribuição para um debate de economia política. *Cadernos Iese*, Rio de Janeiro, n°7, 2011.

CHATUVERDI, S.; FUES, T.; SIDIROPOULOS, E. Conclusion: towards a global consensus on development cooperation. In: CHATUVERDI, S.; FUES, T.; SIDIROPOULOS, E. (orgs.) *Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?* London: Zed Books, p. 243-262, 2012.

CHATUVERDI, Sachin. Development cooperation: contours, evolution and scope. In: CHATUVERDI, S.; FUES, T.; SIDIROPOULOS, E. (orgs.) *Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?* London: Zed Books, p. 13-16, 2012.

DUARTE, Rubens de S. Inovar ou seduzir: uma análise do discurso oficial brasileiro para a cooperação internacional. *Conjuntura internacional*, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 27 – 39, 1º semestre, 2013a.

\_\_\_\_\_. Brazilian Cooperation is not a Free Lunch: An Analysis of the Interests Contained in the International Development Cooperation Strategy. *Geopolítica(s)*, Madrid, v. 4, n. 1, p. 137-157, 2013b.

DUPAS, Gilberto. *O Mito do Progresso*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

EASTERLY, William. *The White Man's Burden: why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

EASTERLY, William; PFUTZE, Tobias. Where does the money go? Best and Worst Practices in Foreign Aid. *Journal of Economic Perspectives*, v. 22, n. 2, 2008, p. 29-52, 2008.

ESCOBAR, A. *Encountering development: the making and unmaking of the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998.

Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil

EXPORT-IMPORT BANK OF INDIA. Enhancing India's trade with Africa: focus on selected countries. Disponível em: <http://www.eximbankindia.org.in/working.asp>

GABAS, Jean-Jacques. Acteurs et politiques publiques. *Mondes en développement*, n. 124, p. 33-47, 4/2003.

\_\_\_\_\_. Les investissements agricoles en Afrique. *Afrique contemporaine*, n. 237, p. 45-55, 1/2011.

GARCIA, Ana S. ; KATO, Karina ; FONTES, Camila. *A história contada pela caça ou pelo caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique*. Rio de Janeiro: Informe PACS/MISEREOR, 2013.

GADZALA, Aleksandra. Chinese and Indian entrepreneurs in East African economies. In: MAWDSLEY, Emma; MCCANN (orgs). *India in Africa: changing geographies of power*. Oxford: Pambazuka Press, 2011.

GU, Jing; HUMPHREY, John; MESSNER, Dirk. Global Governance and Developing Countries: The Implications of the Rise of China. *World Development*, v. 36, n. 2, 2007.

HAYTER, Teresa. *Aid as Imperialism*. Londres: Penguin Books, 1971.

HUMPHREY, John. European Development Cooperation in a Changing World: Rising Powers and Global Challenges after the Financial Crisis. *EDC2020*, n. 8., November, 2010.

IPEA/ABC. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009. Brasília: Ipea, ABC, 2010.

\_\_\_\_\_. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010. Brasília: Ipea, ABC, 2013.

JANUS, Heiner; KILNGEBIEL, S.; PAULO, S. Beyond Aid: a Conceptual Perspective on the Transformation of Development Cooperation. *Journal of International Development* (“early publication”), DOI: 10.1002/jid.3045, 2014.

KHARAS, Homi. Can aid catalyze development? *Making Development Aid More Effective*. Washington D. C.: The Brookings Institute, p. 3-9, 2010.

KOHLI, Atul. *State - Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

KONDOH H.; KOBAYASHI T.; SHIGA H.; SATO J. Impact of non-DAC donors in Asia: a recipient's perspective – diversity and transformation of aid patterns in Asia's 'Emerging Donors'. *Jica Research Institute*, Tokyo, 2010.

LIMA, Maria R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, n. 48, p. 24-59, 2005.

LIMA, Maria Regina S. de; DUARTE, Rubens de S. Diplomacia presidencial e politização da política externa: Uma comparação dos governos FHC e Lula. *Observador On-Line*, Rio de Janeiro, v.8, n.9, 2013.

MARINGONI, Gilberto; ROMANO, Giorgio; BERRON, Gonzalo (orgs.). *2003-2013 Uma Nova Política Externa*. Tubarão: Editora Copiart, 2014.

MAWDSLEY, Emma. The rhetorics and rituals of South-South development cooperation: notes on India and Africa. In: MAWDSLEY, Emma; MCCANN (orgs) *India in Africa: changing geographies of power*. Oxford: Pambazuka Press, 2011.

MAWDSLEY, Emma. *From recipients to donors: Emerging powers and the changing development landscape*. London: Zed Books, 2012.

MAWDSLEY, Emma; SAVAGE, Laura; KIM, Sung-Mi. A 'post-aid world'? Paradigm shift in foreign aid and development cooperation at the 2011 Busan High Level Forum. *The Geographical Journal*, 2013.

Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil  
MCEWAN, Cheryl; MAWDSLEY, Emma (2012) "Trilateral Development Cooperation: Power and Politics in Emerging Aid Relationships" in *Development and Change* 43(6): 1185–1209.

MELLO, Fátima. O que quer o Brasil com o ProSavana? Rio de Janeiro: FASE-Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 21 de março 2013. Disponível em: <http://www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3837>. Acesso em: 22 mar. 2013.

MILANI, Carlos R. S. Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 22, p. 161-182, 2008.

\_\_\_\_\_. Atores e agendas no campo da política externa brasileira. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, C. R. S. (orgs.) *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 33-70, 2012a.

\_\_\_\_\_. Multilateralismo en crisis, cooperación sur-sur y política externa brasileña. *Líneasur*, v. I, n. 3, p. 40-55, 2012b.

\_\_\_\_\_. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Caderno CRH*, v. 25, n. 65, p. 211-231, 2012c.

MILANI, Carlos R. S.; SUYAMA, Bianca; LOPES Luara L. Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil? São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2013. Disponível em: [http://carlosmilani.files.wordpress.com/2014/02/milani\\_suyama\\_lopes\\_2013.pdf](http://carlosmilani.files.wordpress.com/2014/02/milani_suyama_lopes_2013.pdf)

MILANI, Carlos. R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*, v. 35, n.1, p.11-41, 2013.

OCDE. Is it ODA? *Factsheet*. OCDE, November 2008. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/stats/34086975.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2015.



OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. *Coalizões Sul - Sul e as Negociações Multilaterais*. São Paulo, Mídia Alternativa Editora, 2007.

PINHEIRO, Letícia. Autores y actores de la política exterior brasileira. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 9, n. 2, 14-24, 2009.

RIST, Gilbert. *Le développement: histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presses de Sciences Po, 1996.

SANTOS, Tacilla da Costa S. Siqueira. *Entre o Norte e o Sul: um estudo sobre o papel das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2013. Disponível em [http://labmundo.org/2014/wp-content/uploads/2014/04/SANTOS\\_tess\\_tese\\_2014.pdf](http://labmundo.org/2014/wp-content/uploads/2014/04/SANTOS_tess_tese_2014.pdf)

SARAIVA, Enrique. Brazil: towards innovation in development cooperation. In: CHATUVERDI, S.; FUES, T.; SIDIROPOULOS, E. (orgs.) *Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?* London: Zed Books, 2012.

SARAIVA, Mirian brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, n. 50, p. 42-59, 2007.

SIDIROPOULOS, Elizabeth. Rising powers, South-South co-operation and Africa. *SALIA Policy Briefing* 47, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa. *Cadernos CRH*, n. 39, p. 11-24, 2003.

VALA, Salim C. A riqueza está no campo: economia rural, financiamento aos empreendedores e fortalecimento institucional em Moçambique. In: *Conferência inaugural do IESE*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (Iese), 2007. Disponível em [http://www.iese.ac.mz/lib/saber/fd\\_4406.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/saber/fd_4406.pdf) accessed at 24/02/2014.

VAZQUEZ, Karin Costa. *Enhancing Management Practices in South-South and Triangular Cooperation*. Study on Country-Led Practices. New York: UN Office for SSC/JICQ, 2013.

VIEIRA, Marco. Rising States and Distributive Justice: Reforming International Order in the Twenty-First Century. *Global Society*, 26:3, p.311-329, 2012.

VIZENTINI, Paulo; PEREIRA, Analúcia D. A política africana do governo Lula. Porto Alegre: Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (Nerint), 2007. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2014.

WOODS, N. Whose AID? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs*, v. 84, n. 6, p. 1205-1211, 2008.