

# Poverty In Focus

Número 20

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo  
Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD



## **Cooperação Sul-Sul**

O Mesmo Jogo de Sempre  
ou um Novo Paradigma?

# EDITORES CONVIDADOS

*Poverty in Focus é uma publicação regular do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI). Seu objetivo é apresentar os resultados de pesquisas sobre pobreza e desigualdade no mundo em desenvolvimento.*

Editores Convidados

**Rathin Roy e Melissa Andrade**

Produção Editorial

**Roberto Astorino e Rosa Maria Banuth**

Tradução

**Leonardo Padovani**

**Capa:** União. A união bem-sucedida de esforços é uma arte. Exige maturidade e visão compartilhada e se revela crucial em qualquer grande empreendimento. Com esta fotografia, os editores reconhecem o trabalho daqueles que lutam pelo bem-estar da comunidade global. A cooperação Sul-Sul deve fazer parte desta grande obra. Foto de Obraprima e SXC. [hu <www.http://www.obraprima.ppg.br>](http://www.obraprima.ppg.br) e <http://www.sxc.hu/photo/265374>.

**Nota dos Editores:** O CIP-CI e os editores agradecem a todos os autores desta edição por suas generosas contribuições, sem qualquer tipo de remuneração material ou monetária.

O CIP-CI é um projeto conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e do Brasil, para a promoção da cooperação Sul-Sul no âmbito da pesquisa aplicada sobre a pobreza. O centro se especializa na análise da pobreza e da desigualdade, fornecendo recomendações a partir de pesquisa para políticas sobre como reduzi-las. O CIP-CI está diretamente ligado ao Grupo de Pobreza do Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD e ao Governo brasileiro.

Diretor do CIP-CI

**Rathin Roy**

**Centro Internacional de Políticas**

**para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI),**

Práticas sobre a Pobreza, Escritório de Políticas

para o Desenvolvimento do PNUD

Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar

70052-900 Brasília, DF - Brasil

[ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org)

[www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)

*As opiniões expressas nas publicações do CIP-CI são dos autores e não refletem necessariamente as opiniões do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.*

**Direitos e Permissões** – Todos os direitos reservados. O texto e os dados desta publicação podem ser reproduzidos, desde que seja obtida permissão, por escrito, do CIP-CI e desde que a fonte seja citada. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

**E**sta Poverty in Focus está sendo lançado para marcar eventos importantes para o Sul Global que acontecerão em Brasília: as cúpulas Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e Brasil-Rússia-Índia-China (BRIC). O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI), com sede em Brasília, tem o privilégio de estar estreitamente envolvido em uma série de atividades relacionadas às cúpulas, especialmente na organização do “Fórum Acadêmico: um Diálogo sobre Políticas”, durante a reunião do IBAS.

Acredito que estas reuniões terão uma forte ressonância no futuro da cooperação Sul-Sul. A primeira década do século XXI tem sido marcada pela interseção de três debates que, anteriormente, haviam sido realizados em âmbitos separados, com interações limitadas. Tradicionalmente, o debate sobre a governança econômica global tem ocorrido no G-8 e nos debates associados à governança promovidos pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e pela Organização Mundial do Comércio. O debate sobre a cooperação para o desenvolvimento tem sido, em grande parte, realizado a partir do ponto de vista dos doadores e tem sido voltado principalmente para a questão da ajuda internacional, seja com posicionamento a favor ou contra. As estratégias de política externa tem sido vistas principalmente a partir do foco dos interesses estratégicos nacionais e, com exceção de iniciativas específicas enraizadas na história da Guerra Fria, foram tipicamente bilaterais em âmbito e natureza, com exceção no caso das antigas e atuais superpotências.

O rápido aumento no número de economias que emergem como atores globais – levando à reavaliação importante dos pressupostos fundamentais sobre a voz, o escopo e a estrutura de governança econômica global – está intimamente relacionado à maior participação destas economias na cooperação para o desenvolvimento. Tal fato está enraizado em um profundo compromisso histórico com o Sul global e baseia-se na solidariedade política entre nações em desenvolvimento. Fica evidente que as estratégias de política externa passarão a ter que levar em conta o papel crescente das economias emergentes na definição da futura arquitetura de governança econômica global e da cooperação para o desenvolvimento. Por este motivo, as cúpulas do IBAS e BRIC são notícia de primeira página em capitais de todo o mundo. Aquela divisão clara entre estratégias bilaterais, regionais e globais agora se tornou mais difusa. Há uma bifurcação no caminho. Será que a ascensão das economias emergentes representa apenas uma ampliação do “grande jogo”, cujo único resultado será um pouco mais de espaço para os países em desenvolvimento em suas relações com as economias do G-20? Ou será que o Sul global irá aproveitar esta oportunidade para forjar um novo paradigma, mais inclusivo e capaz de garantir um desenvolvimento mais rápido e mais sustentável para todos os cidadãos?

Os artigos desta edição de Pobreza em Foco abordam diferentes dimensões deste desafio. A cooperação Sul-Sul tem uma história específica, enraizada na “fabricação do Terceiro Mundo”. Será que as oportunidades do momento irão se traduzir em uma voz mais forte em prol de uma cooperação mais inclusiva entre países menos desenvolvidos? Podemos esperar estimulantes mudanças de paradigma nos discursos sobre comércio global, ajuda, cooperação para o desenvolvimento e a na retórica das melhores práticas? Será que grupos plurilaterais, emergentes em níveis global e regional, conseguirão trilhar novos caminhos para uma cooperação mais eficaz para o desenvolvimento? Como será vista a cooperação Sul-Sul do ponto de vista da economia política de Serra Leoa, nação que emerge de uma situação de conflito e realiza avanços heróicos superando dificuldades tremendas, quando este país estabelece instituições de governança e de desenvolvimento sócio-econômico? Estou confiante de que os artigos desta edição irão estimular um pensamento inovador sobre as possibilidades de cooperação Sul-Sul e irão embasar a formação de políticas sobre este importante tema, em um momento bastante crítico.

*Rathin Roy*

# Como Chegamos até aqui? Os Caminhos da Cooperação Sul-Sul<sup>1</sup>

por Michelle Morais de Sá e Silva,  
Teachers College, Columbia University

**A cooperação e o aprendizado Sul-Sul** não são práticas de desenvolvimento novas, como será demonstrado por este artigo; no entanto, elas foram bastante ampliadas nos últimos 10 anos. O objetivo do artigo é apresentar, de forma sistemática, os altos e baixos da cooperação Sul-Sul na agenda internacional, bem como os fatores que contribuíram para o seu forte ressurgimento durante esta década.

Pode-se argumentar que tudo começou com a “fabricação do Terceiro Mundo”, para usar a expressão cunhada por Escobar (1995). Harry Truman, em seu discurso de 1949 sobre as “regiões subdesenvolvidas do mundo” e a necessidade de ajudá-las (provavelmente para combater o comunismo), criou um modelo formal que agrupava todos os países que não eram industrializados ou socialistas. Isto fez do “Terceiro Mundo” um grupo muito heterogêneo de países, porém também lhes conferiu uma identidade comum.

Tratava-se de países que lutavam para superar sua herança colonial e que sofriam pressão para tomar partido na Guerra Fria. A compreensão de seus interesses comuns e dos benefícios mútuos trazidos pela cooperação foi a semente da criação de marcos institucionais para a Cooperação Sul-Sul, como o Movimento dos Países Não-Alinhados e o Grupo dos 77 (G-77).

Embora este período inicial tenha durado mais de 30 anos, não resultou no tipo de auto-suficiência econômica e independência política que os países em desenvolvimento buscavam. As duas crises do petróleo da década de 70 levaram a um grande aumento das taxas de juros internacionais, então a maioria dos países em desenvolvimento entraram na década de 80 assolados por dívidas externas,

enquanto sofriam também com os altos níveis de inflação.

A “crise da dívida” reduziu significativamente os esforços de cooperação mútua entre os países do Sul, que se tornaram bastante introspectivos. Esse foi um período de desmobilização na história da cooperação Sul-Sul, que durou mais de 20 anos.

As prioridades dos países em desenvolvimento voltaram-se para o cumprimento de uma lista de tarefas prescrita pelas instituições financeiras internacionais das quais estes países dependiam para obter financiamento. Os ajustes estruturais nos anos 80 e no início dos anos 90 foram seguidos por uma preocupação central sobre como lidar com as conseqüências, tais como o aumento da pobreza e da desigualdade, o desmantelamento de serviços sociais e fluxos financeiros internacionais cada vez mais incontroláveis. Este último fator contribuiu para as graves crises financeiras no Sudeste Asiático, Rússia, México, Brasil e na Argentina durante a década de 90.

Os precursores da superação deste período sombrio surgiram da revitalização do multilateralismo que sucedeu o fim da Guerra Fria, bem como uma série de conferências internacionais organizadas na década de 90.

Depois de décadas de separação e antagonismo entre o Oriente e o Ocidente, na década de 90 ocorreu o renascimento da cooperação internacional global. A realização e o desenvolvimento de tal cooperação, entretanto, eram ainda amplamente dominados pelo Norte e se configuravam em “ajuda” oferecida pelo Norte para o Sul. Ainda se tratava de uma espécie prescritiva de cooperação, baseada nas experiências do Norte e nas teorias tradicionais ali desenvolvidas.

---

**Pode-se argumentar que tudo começou na “fabricação do Terceiro Mundo”, para usar a expressão cunhada por Escobar (1995).**

**Quando os países em desenvolvimento perceberam que estariam em melhor situação agindo em conjunto ao invés de se aliar a uma das superpotências, a prática da cooperação Sul-Sul surgiu na esfera política internacional.**

---

1. Este artigo é uma versão revisada e resumida de Morais de Sá e Silva (2008), publicada em Chisholm e Steiner-Khamsi (2008).

*Tanto o Movimento dos Países Não-Alinhados e o G-77 foram exemplos de mobilização política conjunta e de negociação coletiva, onde foram apresentadas propostas como a da “nova ordem econômica internacional”.*

Foi somente no século XXI que a cooperação Sul-Sul embarcou na nova e terceira fase de seu desenvolvimento. Este é agora um dos “conceitos do momento” no linguajar do desenvolvimento, causando euforia quanto a seu potencial. Vários fatores contribuíram para tal situação.

Em primeiro lugar, o compromisso comum com a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) até 2015 criou um senso de urgência quanto aos problemas do Sul.

Em segundo lugar, houve muita decepção com os modelos tradicionais de cooperação para o desenvolvimento que, na época, referiam-se principalmente à cooperação Norte-Sul. Depois de décadas de ajuda multilateral e bilateral e de cooperação técnica, o desenvolvimento ainda não tinha se materializado para uma parcela expressiva da população mundial. Portanto, existia – e ainda existe – um anseio por um modelo novo e mais eficaz.

Em terceiro lugar, no início desta década alguns países em desenvolvimento demonstraram sinais de recuperação econômica e realizaram avanços sociais, fazendo destes países potenciais exemplos para o resto do mundo em desenvolvimento.

Exemplos incluem o Brasil, México, Índia e África do Sul, que se tornaram fortes líderes políticos em suas respectivas regiões. A percepção de seus potenciais

individuais levou estas “economias emergentes” a unir forças, formando blocos multilaterais como o IBAS – Índia, Brasil e África do Sul, uma iniciativa formal e trilateral iniciada em 2003.

Informalmente, a expressão “BRIC” (Brasil, Rússia, Índia e China) também se tornou amplamente conhecida e é usada para representar o grupo das economias em desenvolvimento em rápido ritmo de crescimento. Em nível multilateral, o G-20 é um caso exemplar. Nas negociações multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC), especificamente na Rodada de Doha, um grupo de países em desenvolvimento se uniu para negociar questões como a redução de subsídios agrícolas.

Inicialmente, o grupo tinha 20 membros; atualmente, tem 23.<sup>2</sup> É interessante ressaltar que estes grupos foram seguidos por outros blocos Sul-Sul “alternativos”, como a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) e, até certo ponto, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

A terceira e atual fase da cooperação Sul-Sul, portanto, vem demonstrando algumas características interessantes. Por um lado, ela retém alguns dos atributos da primeira fase, tal como o seu papel de ferramenta para o fortalecimento político do sul.

Por outro lado, a fase atual injetou nova energia, novos atores e novas práticas na cooperação Sul-Sul. Esta já não se limita mais ao comércio e ao desenvolvimento industrial, tendo se expandido para setores como os da educação, saúde e proteção social.

Esta expansão vem recebendo grande apoio e financiamento de organizações internacionais e agências bilaterais, que tem servido como pontes importantes na troca de experiências entre os países do sul. Naturalmente, as organizações internacionais e agências bilaterais de desenvolvimento tem seus próprios interesses neste processo.

Um destes interesses é a melhoria da eficácia ao prestar cooperação para o desenvolvimento, uma vez que se espera que a cooperação Sul-Sul esteja mais bem posicionada para melhorar os indicadores sociais em vários países em

desenvolvimento, especialmente no que se refere à progressão rumo aos ODMs.

Em segundo lugar, a cooperação Sul-Sul ajuda as organizações internacionais e agências de desenvolvimento bilateral a redefinir suas missões e seus papéis nas economias emergentes, que agora encontram-se menos dependentes de financiamentos externos e de assistência técnica.

Houve duas importantes conseqüências desta expansão na agenda de cooperação Sul-Sul e no grupo de pessoas trabalhando na área. A primeira é uma tentativa de promover o aprendizado Sul-Sul sobre políticas e programas sociais. A maioria das experiências existentes está centrada na transferência de programas de “melhores práticas” entre países do Sul.

Uma segunda conseqüência importante foi o aumento no entusiasmo para a cooperação Sul-Sul, levando à sua inclusão nas agendas de política externa de muitos países, no planejamento estratégico de várias organizações e nas pesquisas de alguns estudiosos.

Certamente não há falta de vontade política para criar novas iniciativas de cooperação Sul-Sul; o problema pode estar na forma de mantê-las e transformá-las em ferramentas de desenvolvimento verdadeiramente eficazes. Se as expectativas atuais não forem

atingidas (e eles são bastante ambiciosas), a próxima fase da cooperação Sul-Sul pode voltar a ser uma fase de desmobilização.

**Escobar, A. (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, Princeton University Press.**

**Morais de Sá e Silva, M. (2008). ‘South-South Cooperation: Past and Present Conceptualization and Practice’ em L. Chisholm e G. Steiner-Khamsi (eds), *South-South Cooperation in Education and Development*. Nova York, Teachers College Press.**

2. Este grupo não deve ser confundido com o outro G-20, mais proeminente nos meios de comunicação globais, que é o “Grupo de Vinte Ministros das Finanças e dos Presidentes de Bancos Centrais”, que compreende as 19 maiores economias do mundo e a União Européia.

# Entre o Fogo e a Fogueira: PMDs no Mundo do G-20

por Paul Ladd,  
Escritório do PNUD  
para Políticas de Desenvolvimento

**Pessoas e entidades** do mundo “desenvolvido” são, em geral, culpadas de retratar os países do “mundo em desenvolvimento” como se fossem todos iguais. De fato, além das óbvias diferenças geográficas, lingüísticas e culturais, existem enormes diferenças de renda, tamanho da população e dos resultados referentes ao desenvolvimento humano.

Por exemplo, a renda per capita em 2008 foi de USD 140 no Burundi, USD 1.420 na Guiana e USD 7.240 no Gabão (método Atlas: Banco Mundial, 2009). O número de crianças menores de cinco anos que morreram em Guiné-Bissau em 2007 é oito vezes maior do que em El Salvador.<sup>1</sup> E a China tem cerca de meio bilhão de pessoas a mais, dentro das suas fronteiras, do que todos os países menos desenvolvidos (PMD) juntos, equivalente a 100 vezes a população da Zâmbia.<sup>2</sup>

Apesar destas diferenças, há um histórico de forte solidariedade entre países e regiões em desenvolvimento. Isto vai além de relações formais de comércio e investimento; estende-se também à coordenação política no âmbito de estruturas como o Grupo dos 77 e arcabouços de cooperação tais como o previsto no Plano de Ação de Buenos Aires, para a cooperação entre países em desenvolvimento. No entanto, as diferenças dentro do “Sul global” tem aumentado nos últimos anos – falta ver se isto terá algum impacto na tradição de solidariedade que se desenvolveu e se, mais à frente, haverá alguma tendência em direção a um “Sul dentro do Sul”.

O deslocamento das placas tectônicas no Sul global resultou em divergências quanto ao crescimento econômico, desenvolvimento social e peso político. Nos últimos 10 anos, por exemplo, a China e a Índia tiveram taxas de crescimento econômico superiores a sete por cento a cada ano. Tal crescimento se manifesta através de importantes mudanças estruturais e de relações no cenário internacional. Durante a última década, países considerados de importância estratégica foram convidados a participar de certas cúpulas do G-8. Brasil, China, Etiópia, Índia, México e África do Sul foram

convidados a participar de algumas partes da Cúpula de Gleneagles no Reino Unido, em 2005. Na seqüência da crise econômica e financeira mundial e do surgimento das cúpulas dos líderes do G-20, muitos países que formam os pilares continentais do Sul passaram a ter uma participação mais formal. Além da China, Rússia, Índia e Brasil, a lista inclui países como a Argentina, Indonésia, México e Turquia.

As negociações em processos políticos internacionais tem agora uma dinâmica diferente. Mesmo antes da crise econômica, muitos países em desenvolvimento mais fortes já haviam sinalizado sua relutância em aceitar arranjos “menos piores” – um exemplo é a rodada de negociações comerciais de Doha, onde foram feitas promessas de resultados orientados ao desenvolvimento.

Atualmente, na agitação do período pós-crise econômica, os países em desenvolvimento não acreditam que o “Norte global” tenha condições de ditar lições sobre gestão econômica e financeira, entendimento este que pode ser facilmente estendido também para outras áreas, como política industrial, desenvolvimento tecnológico e mudanças climáticas.

A face da cooperação para o desenvolvimento também está mudando. Transferências financeiras do Norte para o Sul ainda são dominantes, especialmente aquelas direcionadas aos países mais pobres. Em 2007, a participação da assistência prestada por membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (Development Assistance Committee, DAC) na renda nacional do Burundi foi de cerca de 50 por cento; em Guiné-Bissau foi mais de 30 por cento e, em Moçambique, cerca de 25 por cento (Banco Mundial, 2009). Mas muitos países em desenvolvimento dispõem agora de uma gama mais ampla de parceiros para ajudá-los a concretizar suas aspirações de desenvolvimento.

O comércio e o investimento são pilares importantes do Sul global. A parcela dos investimentos originada de países em desenvolvimento aumentou para 16 por

---

**As diferenças dentro do “Sul global” tem aumentado nos últimos anos – falta ver se isto terá algum impacto na tradição de solidariedade que se desenvolveu e se, mais à frente, haverá alguma tendência em direção a um “Sul dentro do Sul”.**

**Além dos impactos econômicos em nível nacional, os PMDs poderão ser ainda mais espremidos em processos multilaterais. A agenda do G-20 deu atenção meramente superficial aos sérios desafios atualmente enfrentados pelos PMDs, advindos da crise global.**

**Os países mais pobres não são convidados e não dispõem de uma forma institucionalizada de inserir as suas perspectivas em decisões que terão efeitos profundos sobre as suas oportunidades futuras.**

---

1. Mortes a cada 1.000 nascimentos em Guiné-Bissau (198) e El Salvador (24), em 2007: Divisão de Estatísticas da ONU.

2. Divisão de População da ONU, Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais.

cento do total em 2008, um aumento de três por cento em relação ao ano anterior (UNCTAD, 2009). Além disso, as atividades tradicionalmente definidas como “cooperação” pelos doadores do DAC agora também dispõem de novos e importantes colaboradores. O Banco Mundial estima que a China tenha sido responsável por USD 7 bilhões em projetos de infraestrutura efetuados na África em 2006 (Foster et al., 2008).

Mas a cooperação Sul-Sul tem um sabor bem diferente. Ela tende a ser motivada não por caridade, mas por vínculos econômicos e comerciais mútuos, incluindo o acesso a recursos naturais cada vez mais escassos. Também dá maior ênfase à cooperação técnica e à transferência de conhecimento do que projetos, programas ou ajudas ao orçamento condicionadas.

Apesar da crise global, essas grandes mudanças políticas e econômicas tendem a continuar. Devido ao sólido desempenho de outros países do Sul e à integração regional, o crescimento não ficará limitado à China, Índia e Brasil. Em 2008, a Mongólia, Uruguai, Uzbequistão, Uganda e Panamá cresceram mais de nove por cento (FMI, 2010). Mas, neste cenário, onde entram os PMDs e outros países de baixa renda?

Os PMDs poderão se beneficiar de um leque mais amplo de parceiros em termos de comércio e investimento, bem como novas fontes de financiamento, conhecimento e competência. Na área de comércio e investimento, um número maior de mercados e investidores deverá reduzir o risco e a vulnerabilidade. Isso não é irrisório, pois um dos critérios para a classificação de países como menos desenvolvidos baseia-se no conceito de vulnerabilidade econômica.<sup>3</sup> Quanto ao conhecimento e à competência, uma concorrência maior no mercado, em teoria, alinha-se às necessidades e demandas expressas pelos PMDs.

Mas a situação torna-se bastante complexa no caso do financiamento concessional que possa vir a ser disponibilizado por parceiros de cooperação. Mais uma vez, uma concorrência maior deverá contribuir para a redução do atual oligopólio de assistência. Também poderá diluir a política de condicionalidade que os doadores insistem em anexar a seus programas, estes cada vez mais coordenados. Governos destinatários

muitas vezes preferem abordar diferentes doadores por uma série de motivos; às vezes, trata-se de uma estratégia deliberada para maximizar sua base de apoio.

Mas também é possível que a ajuda oficial ao desenvolvimento fique ainda mais fragmentada e descoordenada e menos transparente do que já é. Isso seria um retrocesso. Apesar das questões de propriedade e, acima de tudo, da fraca execução da agenda de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, há muito mérito na tentativa de garantir que a ajuda esteja sendo usada da forma que deveria, beneficiando pessoas através da ampliação de seu acesso a oportunidades econômicas e do nível de qualidade de vida. Mais transparência nos fluxos de recursos ajudaria os cidadãos dos países beneficiários a responsabilizar seus governos e doadores.

Além disso, as condicionalidades dos velhos doadores, muitas vezes baseadas no pensamento atual destes doadores e nos seus valores, podem vir a ser substituídas pelas condicionalidades de novos doadores. Ao invés dos PMDs desfrutarem de um melhor mercado de ajuda, eles poderão se tornar um campo de batalha nas guerras da escassez de petróleo, gás, minerais e madeira.

Além dos impactos econômicos em nível nacional, os PMDs poderão ser ainda mais espremidos em processos multilaterais. A agenda do G-20 deu atenção meramente superficial aos sérios desafios atualmente enfrentados pelos PMDs, advindos da crise global. Os países mais pobres não são convidados e não dispõem de uma forma institucionalizada de inserir as suas perspectivas em decisões que terão efeitos profundos sobre suas oportunidades futuras. A generosidade dos membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), ao prometer abordar questões de desenvolvimento, poderá perder espaço na agenda uma vez que as pressões aumentem – a falha da Rodada do Desenvolvimento claramente não é culpa dos PMDs. Embora a reforma de governança no Banco Mundial e no FMI possa render votos adicionais para o BRIC, há o risco que não somente os países ricos tenham que ceder influência para conseguir-lo, mas também os mais pobres.

Naturalmente, esta dinâmica é natural e não é nova; o poder se manifesta na busca de interesses próprios. Mas do ponto de vista do desenvolvimento humano, existe o risco

de que os PMDs possam ser espremidos entre o velho mundo e o novo, com menos – e não mais – oportunidades de seguir caminhos que ampliem suas oportunidades econômicas e sociais.

### **Como os governos, as Nações Unidas e outros organismos podem ajudar?**

Em maio de 2011, a quarta conferência sobre os PMDs será realizada na Turquia. Os participantes da conferência analisarão o progresso do “Programa de Ação de Bruxelas: 2001-2010”, anteriormente em vigor. As conclusões desta conferência terão de levar em conta as vulnerabilidades enfrentadas continuamente pelos PMDs, principalmente aquelas decorrentes da globalização. Também terão de incluir fortes compromissos feitos por todos os países – doadores tradicionais e novos parceiros de cooperação, de forma coordenada – em relação a todas as prioridades dos PMDs: infraestrutura, tecnologia, oportunidades de comércio sustentadas, emprego e melhores condições de vida.

Quanto à voz dos países menos desenvolvidos, também serão necessárias medidas para assegurar que a influência dos PMDs não seja corroída ainda mais nas reformas de governança no Banco Mundial e no FMI, nem completamente perdida em novos grupos plurilaterais como o G-20. Em Washington, os acionistas das instituições financeiras internacionais poderiam dar maior peso a seus clientes, tanto em termos de assentos quanto de votos. E se o G-20 continuar como fórum, serão necessárias medidas para incluir também as perspectivas dos países afetados pelas decisões do G-20. Neste sentido, a ONU servirá como um catalisador na promoção das vozes do Sul global, não apenas das economias emergentes. ■

**Banco Mundial (2009). *World Development Indicators*. Washington, DC, Banco Mundial.**

**Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (2009). *World Investment Report*. Genebra, UNCTAD.**

**Foster, Vivien et al. (2009). *Building Bridges: China's Growing Role as an Infrastructure Financier for Africa*. Washington, DC, Banco Mundial.**

**Fundo Monetário Internacional (2010). *World Economic Outlook: Update*. Washington, DC, FMI.**

3. Os três critérios para classificação dos PMDs baseiam-se em baixa renda, capital humano e vulnerabilidade econômica: <<http://www.unohrrls.org/en/ldc/related/59/>>.

# Cooperação Sul-Sul: Potenciais Benefícios para os Países Menos Desenvolvidos<sup>1</sup>

por Kamal Malhotra,  
PNUD, Malásia

## O Contexto Mundial em mudança

Diversos países do Sul vem liderando o crescimento econômico mundial há muitos anos. Durante o período de 2001-2008, os países em desenvolvimento como um todo cresceram em um ritmo duas vezes mais acelerado que os países de renda alta. Mas alguns, como os países menos desenvolvidos (PMDs), estão ficando para trás; ao invés de convergir, divergem em suas perspectivas de crescimento econômico e desenvolvimento a longo prazo.

Embora o crescimento econômico do grupo de países menos desenvolvidos tenha melhorado devido aos maiores volumes de exportação, aos preços das commodities e aos maiores influxos de investimento direto estrangeiro, um exame mais detalhado dos índices de desempenho geral revela diferenças consideráveis dentre os PMDs. Em metade deles, o crescimento não acelerou ou até mesmo diminuiu; em um terço destes países, o PIB per capita caiu ou cresceu menos de um por cento em termos reais; e, na maioria dos PMDs não exportadores de petróleo, as atividades de exportação tendem a se concentrar em setores isolados, com ligações muito fracas com o resto da economia. Além disso, a crise econômica e financeira mundial de 2008-2009 minou os fatores que permitiram o forte crescimento do PIB dos PMD entre 2002 e 2008, expondo mais uma vez as limites estruturais de suas economias e o mito dos mercados auto-regulados.

No caso de muitos PMDs, o comércio representa uma proporção expressiva de sua atividade econômica. De fato, a proporção comércio/PIB destes países são, muitas vezes, superiores aos de muitos países desenvolvidos e países com mercados emergentes. Eles também costumam ter regimes comerciais bastante abertos, marcados por baixas barreiras tarifárias e não-tarifárias, resultantes dos ajustes estruturais e outras condicionalidades decorrentes de sucessivos empréstimos tomados de

instituições financeiras internacionais. A integração econômica e altos volumes de comércio internacional, no entanto, não parecem ter produzido desenvolvimento econômico em nível compatível, que seja capaz de tratar de problemas fundamentais como a pobreza e a desigualdade.

No que diz respeito à integração na economia global, os PMDs estão em uma posição muito vulnerável porque normalmente têm economias menores, capacidades de produção limitadas e topografias difíceis, sem falar que costumam estar localizados longe dos mercados internacionais, nos quais são participantes menores e fracos. No entanto, o comércio internacional pode desempenhar um papel importante na redução da pobreza dos PMDs, representando um caminho mais sustentável do que a ajuda na redução da pobreza a longo prazo. O comércio também é significativo porque as exportações podem gerar receitas cambiais, que são importantes fontes de financiamento para o desenvolvimento. As exportações também podem facilitar a transferência de tecnologias e o desenvolvimento das capacidades produtivas, bem como ampliar as oportunidades de emprego e promover meios de vida sustentáveis.

## Crescente Comércio e Cooperação para o Desenvolvimento Sul-Sul entre os PMDs

O comércio Sul-Sul cresceu consideravelmente ao longo do último quarto de século, embora tal crescimento tenha partido de uma base muito pequena: em 2008, representava cerca de 20 por cento do comércio mundial, em comparação a sete por cento em 1985 (UNCTAD, 2009). Isso levou a uma mudança na geografia do comércio e do investimento no Sul, circunstância esta que também ajudou a determinar e reforçar a direção da cooperação Sul-Sul: países em desenvolvimento emergentes, recentemente industrializados e com níveis médios de renda estão contribuindo cada vez mais para

---

**Embora o comércio Sul-Sul tenha crescido significativamente e muitos países em desenvolvimento tenham se beneficiado disto, os PMDs, marginalizados no comércio Norte-Sul, vem também sendo cada vez mais marginalizados do comércio Sul-Sul.**

**De fato, enquanto a proporção das importações originárias de outros países em desenvolvimento aumentou bastante, o oposto não é verdadeiro. Pelo contrário, outros países em desenvolvimento importam menos de PMDs hoje do que no início da década de 80.**

---

1. O autor ressalta a contribuição de Anita Ahmad para este artigo. Quaisquer erros são de responsabilidade única do autor.

o aumento da ajuda ao desenvolvimento, voltada principalmente aos PMDs. Tal ajuda prestada a países em sub-regiões vizinhas é vista por muitos países emergentes como uma situação de ganho mútuo, capaz de ampliar as oportunidades comerciais destes países a médio e longo prazo. Parcialmente por esta razão, os países em desenvolvimento, incluindo os PMDs, estão cada vez mais engajados no crescente labirinto do comércio intra-regional e inter-regional, dos investimentos e de outros acordos e convênios.

Embora o comércio Sul-Sul tenha crescido significativamente e muitos países em desenvolvimento tenham se beneficiado, os PMDs, marginalizados no comércio Norte-Sul, vem também sendo cada vez mais marginalizados no comércio Sul-Sul. De fato, enquanto a proporção das importações originárias de outros países em desenvolvimento aumentou bastante, o oposto não é verdadeiro. Pelo contrário, outros países em desenvolvimento importam menos de PMDs hoje do que no início da década de 80.

Para contrariar esta evolução, os países em desenvolvimento mais industrializados deveriam abrir seus mercados às exportações dos PMDs. Neste contexto, um instrumento importante que os países deveriam usar mais é o Sistema Global de Preferências Comerciais entre países em desenvolvimento da UNCTAD. As recentes ofertas de concessões comerciais para os PMDs por países como Brasil e Índia são evoluções positivas, que precisam ir ainda mais longe e ser estendidas a todos os PMDs por dinâmicos países em desenvolvimento de renda média.

Os países em desenvolvimento mais bem sucedidos também estão orientando seus esforços de cooperação Sul-Sul para o atingimento dos objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) nos PMDs. Diversos países em desenvolvimento de renda média tem os ODMs a seu alcance, pelo menos em termos agregados. Isso abre espaço para que eles desempenhem um papel mais ativo na cooperação Sul-Sul de diversas maneiras, que poderão ser mais bem adaptadas às necessidades dos países em desenvolvimento mais pobres do que

a ajuda tradicional recebida por estes países de nações ricas e industrializadas.

Em alguns países em desenvolvimento de renda média, os governos vem aprimorando suas práticas de cooperação Sul-Sul em nível de política externa, como resultado do seu papel crescente na ajuda ao desenvolvimento. Para muitos deles, tal cooperação tem assumido um caráter permanente e integrado em suas relações intergovernamentais com os países vizinhos e outros países em desenvolvimento. Ela também fortalece a participação destes países nos esforços de integração regional, desde o nível sub-regional até o continental, e influencia seus contatos e colaborações com países de outros continentes do Sul e do Norte.

*As nações em desenvolvimento – especialmente países como a China, Índia e Brasil – podem contribuir imensamente para os membros mais frágeis da comunidade global, através da implementação de ações políticas, dentro destes países, voltadas para as necessidades especiais dos PMDs.*

Para muitos PMDs, a cooperação Sul-Sul também tem expandido o leque de oportunidades de ajuda ao desenvolvimento. Ela ofereceu um importante canal de recursos que suplementa as fontes tradicionais de financiamento estrangeiro, com termos diferentes (muitas vezes com condicionalidades muito menos rigorosas). Na verdade, a crescente ajuda ao desenvolvimento Sul-Sul serviu para destacar a diferença entre as políticas tradicionais dos doadores do Norte e as práticas de ajuda convencionais e a cooperação na ajuda ao desenvolvimento Sul-Sul, proporcionando aos países recipientes mais opções para suprir suas necessidades e esforços de desenvolvimento.

## O Aumento da Voz na Governança Global

As alterações descritas nos parágrafos anteriores ilustram por que e como a arquitetura global está mudando lentamente para uma direção mais inclusiva, à medida que novas potências do sul ganham destaque. Embora o grande e esperado aspecto desta nova ordem global seja a crescente influência econômica e política de economias emergentes relativamente grandes, especialmente a China, Índia, Brasil e África do Sul, também é verdade que outros países emergentes de renda média, como o Egito, Indonésia, Malásia, México, Nigéria e Cingapura também já estão desempenhando ou poderão vir a desempenhar funções estratégicas e cruciais no cenário mundial nas próximas décadas. Uma consequência importante do crescimento destas economias emergentes industrializadas é o clamor mais forte por mudanças na governança global, tanto em sua arquitetura institucional quanto nas políticas que regem a globalização.

Até certo ponto, este clamor já resultou em algumas mudanças de poder importantes, em instituições internacionais como a Organização Mundial do Comércio (OMC) – especialmente após o fracasso da reunião ministerial de Cancun, em 2003. Ficou claro, desde então, que nenhuma decisão importante sobre negociações comerciais multilaterais é possível sem o acordo da Índia, do Brasil e, mais recentemente, da China. Ao desenvolver relacionamentos estratégicos mais estreitos com tais países, os PMDs só tem a ganhar no sentido de ter voz no âmbito da governança global, voz esta que, hoje, é ouvida apenas marginalmente. No contexto dessa mudança de arquitetura, a cooperação regional através da Cooperação Sul-Sul também pode, potencialmente, vir a representar mais oportunidades econômicas e proporcionar uma boa plataforma para o desenvolvimento dos PMDs.

## O Caminho que Temos pela Frente

Ao longo dos últimos anos, mais atenção tem sido despendida aos benefícios da cooperação Sul-Sul de forma em geral e, mais particularmente, aos PMDs. Alguns países em desenvolvimento se tornaram mercados expressivos, surgindo como importantes investidores ou fornecedores de tecnologia, produtores de medicamentos

genéricos e prestadores de assistência técnica e ajuda financeira aos PMDs.

No entanto, os países em desenvolvimento emergentes podem e devem fazer mais pelos PMDs, fornecendo investimentos, oportunidades de comércio, cooperação técnica e outros recursos relevantes, a fim de promover a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável. Em particular, as nações em desenvolvimento – especialmente países como a China, Índia e Brasil – podem contribuir imensamente para os membros mais frágeis da comunidade global, através da implementação de ações políticas, dentro destes países, voltadas para as necessidades especiais dos PMDs. Ao abrir mais os seus mercados às exportações dos PMDs, cancelar suas dívidas, investir a longo prazo e proporcionar a transferência de tecnologia e de assistência técnica,

estes e outros países em desenvolvimento emergentes podem transformar o slogan “comércio em vez de ajuda” (“trade, not aid”) numa realidade para muitos, se não todos, os países menos desenvolvidos.

Johnson, A., B. Versailles e M. Martin, (2008). *South-South and Triangular Development Cooperation. Background Study for the 2008 Development Cooperation Forum.* Nova York, Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

Malhotra, K. (2008). *Strategy Paper on the UNDP's Role in South-South Cooperation.* Nova York, UNDP. Documento mimeografado.

Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (2004). *The Least Developed Countries Report 2004: Overview.* Genebra, UNCTAD.

Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (2006). *The Least Developed*

*Countries Report 2006: Developing Productive Capacities.* Genebra, UNCTAD.

Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (2009). *Handbook of Statistics Online, site da UNCTAD,* <<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1890&lang=1>>.

Das, S., L. de Silva e Y. Zhou (2007). *Towards an Inclusive Development Paradigm: South-South Development Cooperation.* Artigo apresentado em um painel de discussão sobre ‘A Melhoria da Cooperação Sul-Sul e Triangular’, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU, 17 de outubro. Documento mimeografado.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2006). *South-South Trade: Vital for Development, Policy Brief.* Paris, OCDE.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, UN-OHRLS e Governo da Turquia (2008). *Making Globalization Work for the LDCs.* Nova York, PNUD.

## Os Desafios do Comércio Sul-Sul

Nos círculos e discussões da Organização Mundial do Comércio (OMC), o comércio Sul-Sul é freqüentemente visto como uma vaca sagrada – que não deve ser incomodada e que certamente deve ser apoiada. Qualquer medida que possa diminuir o fluxo do comércio Sul-Sul é vista negativamente, devendo ser evitada quase a qualquer custo.

No entanto, o comércio Sul-Sul não é uma panacéia mágica se for realizado exatamente nos mesmos moldes que o comércio Norte-Sul. A regulamentação do comércio Sul-Sul, que assegura que o comércio seja realizado estrategicamente e não conforme o paradigma de “um modelo único para todos” é, portanto, primordial. Mas, até agora, não houve discussões suficientes sobre a regulamentação do comércio Sul-Sul, de modo a alcançar os objetivos de desenvolvimento dos países envolvidos.

A premissa deste artigo é que um aumento no comércio (Norte-Sul ou Sul-Sul), por si só, não leva ao desenvolvimento. Os países precisam de uma combinação

de ferramentas de desenvolvimento e a exportação é apenas uma destas ferramentas. Os relatórios sobre os países menos desenvolvidos (PMDs) publicados pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), por exemplo, são bem conhecidos por documentar a “guetização” do setor de exportações – ou seja, um setor desconectado da economia real dentro dos países, que não conseguiu produzir os resultados desejados.

### Em Busca do Comércio Sul-Sul

As exportações do Sul tem aumentado rapidamente nos últimos anos, atingindo USD 4,5 trilhões em 2006, ou 37 por cento do comércio mundial. Deste total, as exportações Sul-Sul representam USD 2,5 trilhões (UNCTAD, 2009).

Existem vários caminhos através dos quais ocorre o comércio Sul-Sul. Primeiro, há os esforços de integração regional, em que as sub-regiões se reúnem para eliminar tarifas entre si, de modo que bens e serviços possam circular mais livremente.

por Aileen Kwa,  
South Centre, Genebra

**O comércio Sul-Sul não é uma panacéia mágica se realizado exatamente nos mesmos termos que o comércio Norte-Sul.**

**A integração regional – incluindo o comércio regional – precisa ser gradual, uma vez que os países na maioria das sub-regiões se desenvolveram de forma irregular.**

A África do Sul, por exemplo, exporta uma quantidade considerável de seus bens e serviços para outros países do sul da África e demais países africanos.

O Quênia exporta produtos agrícolas e alguns bens para seus vizinhos africanos. Seu comércio regional é mais diversificado que as exportações quenianas dirigidas à União Européia e aos Estados Unidos. Quais são os benefícios? Para fabricantes e prestadores de serviços nascentes, o mercado regional é de mais fácil acesso que os mercados internacionais.

Estes últimos são estritamente regulados por normas rigorosas que muitas vezes os pequenos produtores não conseguem cumprir.

Em segundo lugar, há, naturalmente, os canais comerciais “normais”. Para a maioria dos membros da OMC, estes são regidos pelas regras da própria OMC; as tarifas são fixas, embora a maioria dos países em desenvolvimento tenha tarifas aplicadas mais baixas.

Junto da OMC estão seus irmãos gêmeos, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, com suas infames condicionalidades de empréstimo.

Geralmente, os empréstimos são concedidos somente se o país reduzir suas tarifas para um patamar inferior aos seus compromissos com a OMC.

Um exemplo é o frango do Brasil chegando até Gana, porque este último tem baixas tarifas aplicadas, devido às condições impostas pelo FMI. O comércio Sul-Sul também inclui produtos eletrônicos baratos, produtos têxteis e de vestuário, saindo da China em direção ao resto do mundo em desenvolvimento.

Mais recentemente, tem havido um esforço renovado por parte de ministros do comércio para dar nova vida ao Sistema Global de Preferências entre Países em Desenvolvimento (SGPC). Em 2 de dezembro de 2009, em Genebra, os ministros adotaram modalidades para as negociações de redução de tarifas entre os países do sul.

### **Benefícios e Desafios do Comércio Sul-Sul**

Os benefícios do comércio Sul-Sul são bem conhecidos – principalmente a

maior acessibilidade aos mercados. Esta situação, por vez, pode induzir o processo de industrialização / diversificação, incentivando os países a produzir bens de valor agregado para seus vizinhos, mesmo que não possam vendê-los em mercados internacionais.

Este potencial aplica-se à África em particular, onde o comércio Sul-Sul é composto predominantemente por commodities primárias. Os países asiáticos já exportam produtos manufaturados para outros países do sul. Já na América Latina, a situação é mista.

E os desafios? Nem todos os países dentro das sub-regiões sentem-se confortáveis com a liberação integral do comércio. A integração regional, incluindo o comércio regional, precisa ser gradual, uma vez que os países na maioria das sub-regiões se desenvolveram de forma irregular. Por exemplo, alguns países da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (Southern Africa Development Community, SADC) hesitam em remover todas as barreiras comerciais com a África do Sul, país mais desenvolvido, até alcançarem um nível mais elevado de desenvolvimento.

A cooperação se dá de inúmeras formas, inclusive através do apoio fornecido pela África do Sul a outros países da região, permitindo que estes desenvolvam seus setores manufatureiro e de serviços. O comércio flui livremente entre a Índia e o Nepal. O arroz exportado pela Índia para o Nepal acabou por deslocar os arroteiros nepaleses, mergulhando-os na pobreza.

O mesmo também vale para o comércio Sul-Sul em sub-regiões. O frango mais barato produzido no Brasil, mencionado anteriormente, destruiu os meios de subsistência dos avicultores do Gana.

O arroz tailandês vem sendo culpado pela redução do preço do arroz na África Ocidental e por ter provocado a falência dos agricultores locais. E assim por diante.

O comércio Sul-Sul não deveria ser mais consciente dos impactos negativos que causam no país importador? Os países em desenvolvimento importadores não deveriam ter mais espaço político

para defender suas questões de desenvolvimento? A redução de tarifas através de uma fórmula generalizada não é uma abordagem rudimentar para o comércio Sul-Sul, se os países quiserem ser mais atenciosos às sensibilidades alheias?

### **O Mecanismo de Salvaguarda Especial: Um caso Específico**

Na Rodada de Doha, no âmbito da OMC, o grupo G-33, composto por 46 países em desenvolvimento, solicitou um Mecanismo de Salvaguarda Especial (MSE), ou seja, um aumento nas tarifas se as importações inundarem o mercado local ou se os preços das importações forem muito baixos.

Embora os Estados Unidos e a Austrália sejam os principais adversários deste instrumento, alguns dos seus críticos mais ferozes são países em desenvolvimento exportadores: Uruguai, Paraguai, Argentina, Tailândia, Malásia e, em menor medida, o Brasil.

A queixa destes países é que o MSE afetaria o comércio Sul-Sul. Eles não querem que o mecanismo afete pequenos agricultores exportadores. Assim, estão sendo realizados grandes esforços para minimizar o instrumento até que ele se torne inútil como medida de salvaguarda.

Ao se preocupar com seus pequenos agricultores exportadores, estes países se esquecem dos avicultores e arroteiros da África Ocidental, os produtores de laticínios da Jamaica e do Sri Lanka e dos produtores de açúcar no Quênia, cuja subsistência depende do acesso a seus mercados locais, provavelmente os únicos mercados em que conseguem vender.

Será que o comércio Sul-Sul irá reproduzir as mesmas tendências mercantilistas observadas no comércio Norte-Sul?

Ou será que podemos imaginar o comércio de uma maneira que leve em consideração as complexas necessidades de desenvolvimento dos parceiros comerciais com os quais mais gostaríamos de colaborar?



**Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (2009). Making South-South Trade an Engine for Inclusive Growth, Policy Brief 8. Genebra, UNCTAD.**

# Cooperação Sul-Sul: em Direção a uma Nova Dinâmica

por Penny Davies,  
Diakonia, Sundbyberg, Suécia

## O Surgimento dos “Novos Provedores de Assistência para o Desenvolvimento”

Nos últimos anos, tem havido um aumento no financiamento de atividades, por parte de prestadores bilaterais de ajuda ao desenvolvimento de fora do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (Development Assistance Committee, DAC). Este grupo é muitas vezes chamado de “doadores não-DAC”, “doadores emergentes” ou “novos doadores”, por falta de um termo melhor.

Na realidade, muitos deles não são novos, tem longos históricos de prestação de diversos tipos de ajuda e de participação em cooperação Sul-Sul. O termo “doador” também é problemático, na medida em que muitas fontes “não-DAC” não descrevem sua cooperação para o desenvolvimento em termos de relações doador-recipientes, preferindo usar o termo “parceria” em um contexto Sul-Sul. Também pode-se argumentar que a referência à sua não-adesão ao DAC é insatisfatória para definir este grupo. De toda forma, fica claro que estão ocorrendo mudanças na chamada arquitetura da ajuda e que os países fora do DAC estão e continuarão desempenhando um papel cada vez mais central na prestação de ajuda e no engajamento em parcerias com países em desenvolvimento.

Isso não é relevante apenas para os países-parceiros em questão, mas também para os doadores tradicionais, as organizações da sociedade civil e outros atores envolvidos no trabalho de desenvolvimento. Destaca-se a necessidade de reestruturar o diálogo internacional sobre a eficácia da ajuda e do desenvolvimento para que possam refletir e incorporar plenamente as diferentes modalidades de doadores não-DAC que existem além da relação “tradicional” de doador-recipientes.

Também se destaca a necessidade de troca de experiências e cooperação entre os doadores DAC, não-DAC e os países parceiros, para maximizar os benefícios e enfrentar os desafios globais do século XXI, incluindo o combate à pobreza.

## É Diferente do Norte-Sul?

Doadores não-DAC formam um grupo muito heterogêneo de países com experiências diversas na prestação de ajuda ao desenvolvimento, que vão desde países emergentes/mais ricos, de renda média, até países de baixa renda e países que prestam e recebem ajuda (ver, por exemplo, Manning, 2006). Por conseguinte, é difícil generalizar e falar sobre um tipo de ajuda.

A cooperação Sul-Sul e a cooperação triangular são as duas principais modalidades discutidas no contexto de doadores não-DAC. Embora não exista uma definição consensual, a cooperação Sul-Sul geralmente consiste de assistência técnica em nível de projeto e às vezes é implementada na forma de arranjos com partilha de custos. A cooperação Sul-Sul não se limita à “ajuda” conforme classificada pelo DAC, uma vez que inclui outros tipos de fluxos financeiros e de cooperação.

A cooperação triangular geralmente consiste de uma contribuição financeira de um doador “do Norte”, juntamente com as habilidades técnicas fornecidas por um doador “do Sul”, geralmente implementada em um destes países. Mas a cooperação triangular Sul-Sul-Sul também está avançando (Conselho Econômico e Social da ONU, 2008).

Algumas oportunidades e desafios comuns decorrentes do aumento da participação dos doadores não-DAC foram identificados pelos países parceiros e pelos próprios doadores não-DAC antes do Terceiro Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia de Assistência em 2008 na cidade de Acra (Davies, 2008).

## Oportunidades:

- O maior engajamento de doadores não-DAC significa que mais recursos estarão disponíveis para os países parceiros seguirem adiante em seus planos nacionais de desenvolvimento e cumprirem os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Isto é importante, sobretudo, porque muitos doadores do DAC não

---

**A cooperação Sul-Sul é caracterizada pelo princípio da “não-interferência em assuntos internos”.**

**Os doadores do DAC, por outro lado, tem a tradição de vincular condicionalidades a seus empréstimos e benefícios.**

**Ambas abordagens já foram criticadas a partir de diferentes perspectivas: a primeira, por ignorar importantes padrões sociais e ambientais e perspectivas fora da esfera governamental; a segunda, por limitar a autonomia democrática doméstica e as prioridades nacionais ao impor condições.**

estão conseguindo cumprir seus compromissos de ajuda e os níveis de ajuda estão caindo por causa da crise financeira. Embora a crise também afete negativamente a cooperação Sul-Sul, esta cooperação pode desempenhar um papel importante na busca de soluções comuns entre os países em desenvolvimento.

- A cooperação Sul-Sul é valorizada pelos países parceiros, porque muitos doadores não-DAC enfrentam desafios semelhantes aos de seus colegas em desenvolvimento e, portanto, tem um know-how relevante a ser compartilhado.
- A cooperação Sul-Sul também é apreciada porque tem custos de transação mais baixos, é menos conduzida pelos doadores e vem com menos condições do que a ajuda de muitos “doadores tradicionais”.

#### Desafios:

- As preocupações expressas pelos países parceiros na cooperação com os doadores não-DAC incluem a falta de informação e de transparência quanto aos termos e condições do contrato. Acordos de ajuda ao desenvolvimento são freqüentemente fechados pelos mais altos escalões políticos, passando por cima dos sistemas nacionais de gestão da ajuda. Isto inibe a ampla participação nas políticas de desenvolvimento.
- A aderência insuficiente aos princípios de eficácia da ajuda, incluindo a desvinculação da ajuda, bem como a falta de conformidade com várias normas sociais e ambientais, podem representar um desafio. Esta preocupação é ecoada pelos doadores que aplicam tais normas. Essa insuficiência, no entanto, também ocorre entre os doadores do DAC.
- Alguns dos desafios estão relacionados a restrições de capacidade entre os próprios doadores não-DAC, como falta de recursos humanos e / ou de uma agência central de coordenação da ajuda ao desenvolvimento. Assim, fazem-se necessários investimentos no fortalecimento das capacidades humanas e institucionais.

Embora as modalidades de diferentes provedores de ajuda sejam diferentes umas

das outras, é importante ressaltar que existe um claro interesse comum em assegurar que toda a ajuda seja eficaz e que contribua para os objetivos de desenvolvimento do país parceiro e também em nível global.

Muitos doadores não-DAC não participavam das discussões da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda até recentemente, outras continuam sem participar, mas há um consenso emergente de que seus princípios são relevantes para a ampliação da eficácia da ajuda. Muitos doadores não-DAC já adotaram princípios semelhantes, inclusive para fortalecer a participação do país parceiro.

Por outro lado, há também diferenças fundamentais nas abordagens. A cooperação Sul-Sul é caracterizada pelo princípio da “não-interferência em assuntos internos”.

Os doadores do DAC, por outro lado, tem a tradição de vincular condicionalidades a seus empréstimos e benefícios. Ambas abordagens já foram criticadas a partir de diferentes perspectivas: a primeira, por ignorar importantes padrões sociais e ambientais e perspectivas fora da esfera governamental; a segunda, por limitar a autonomia democrática doméstica e as prioridades nacionais ao impor condições.

A versão final da Agenda de Ação de Acra (AAA) reconhece o princípio de não-interferência no contexto da cooperação Sul-Sul. Na seqüência, há uma necessidade de chegar a um acordo sobre o que significa o princípio da não-interferência na prática e como ele se relaciona às normas sociais e ambientais amplamente acordadas e aos princípios da eficácia da ajuda.

Um entendimento comum deve ir além das limitações da não-interferência e das práticas de condicionalidades em relações de ajuda, com vista a assegurar a ampla participação nas políticas de países em desenvolvimento.

#### Indo em Direção a Diálogos Inclusivos e Aprendizado Mútuo

A cooperação Sul-Sul e o papel dos doadores não-DAC estão gravitando gradualmente para o centro da agenda da eficácia da ajuda.<sup>1</sup>

O documento produzido pelo Terceiro Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, o AAA, contém um parágrafo que

reconhece “a importância e as especificidades da cooperação Sul-Sul” e afirma que “podemos aprender com as experiências dos países em desenvolvimento”.

Olhando para o futuro, diálogos mais inclusivos sobre a eficácia da ajuda são necessários em nível global e nacional, de modo a incorporar as diversas experiências de doadores não-DAC e reforçar a aprendizagem mútua. O AAA deve ser visto, neste sentido, como um passo na direção certa. A disposição para compartilhar informações de forma transparente é um pré-requisito e irá assegurar a complementaridade.

Em nível prático, a cooperação triangular entre os não-DAC, DAC e os países parceiros é um caminho recomendado também no AAA. É importante que tais iniciativas sejam baseadas em um interesse genuíno no aprendizado mútuo. Já houve suspeitas entre os atores “antigos” e os “novos” e até mesmo acusações desnecessárias, conforme evidenciado no debate sobre a “China na África” (ver, por exemplo, Davies, 2007). Há uma necessidade de deixarmos estas acusações para trás e nos concentrarmos em soluções que contribuam para um desenvolvimento justo e sustentável. Essa cooperação não deve ter um lado assimilando o outro em seus princípios e práticas. Ambos os doadores, DAC e não-DAC, tem de ser abertos a novas perspectivas, com base em melhores práticas.

A liderança do país parceiro na cooperação triangular é fundamental. São os países parceiros que devem definir qual assistência é necessária, com base em seus planos nacionais. Assim, todos os doadores devem alinhar suas ajudas às prioridades estabelecidas pelos países parceiros. As parcerias triangulares, entretanto, não devem ser limitadas aos órgãos governamentais; elas devem incluir as organizações da sociedade civil, que tem um papel muito importante a desempenhar no desenvolvimento: a identificação de necessidades, apresentação de propostas, denúncias quando as coisas dão errado e assim por diante. A inclusão da sociedade civil no triângulo permite a ampla participação nos processos de desenvolvimento.

As parcerias triangulares podem ser aplicadas em vários debates políticos atuais e também na implementação de projetos concretos. No contexto pós-Acra para o aprimoramento da eficácia da ajuda, uma abordagem triangular poderia ser explorada em discussões de espaços de política versus condicionalidade, versus não-interferência, que continuam sendo as principais fontes de tensão nas relações de ajuda. ■

**Davies, P. (2007). *China and the End of Poverty in Africa – Towards Mutual Benefit?* Sundbyberg, Diakonia e Eurodad.**

**Davies, P. (2008). *Aid Effectiveness and Non-DAC Providers of Development Assistance. Consultative Findings Document of the Informal Working Group on Non-DAC Providers of Development Assistance, site do CIP-CI*, <<http://www.undp-povertycentre.org/publications/southlearning/penny.pdf>>.**

**Manning, R. (2006). *Will “Emerging Donors” Change the Face of International Co-operation?*, *Development Policy Review* 24 (4), 371–385.**

**Conselho Económico e Social das Nações Unidas (2008). *Background Study for the Development Cooperation Forum. Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*. Nova York, ECOSOC.**

1. Por exemplo, de 24 a 26 de março de 2010, cerca de 400 representantes de alto escalão dos governos, organizações multilaterais e da sociedade civil participaram do Evento de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul e Desenvolvimento de Capacidade, organizado pelo governo da Colômbia, em Bogotá.

## Além das Melhores Práticas

**Às vezes**, o termo “melhores práticas” parece estar enfraquecido a ponto de, atualmente, não ser mais que apenas uma “boa idéia”. Inicialmente, no entanto, significava o processo de abstração do conhecimento útil, a partir de exemplos que funcionaram no passado, a fim de aplicar o conhecimento a novas situações.

No contexto do desenvolvimento social e econômico, ênfase é dada à aplicação das melhores práticas de forma a oferecer uma boa forma de controlar os riscos e de aumentar as chances de alcançar resultados positivos em ambientes cada vez mais complexos.

Também diminuiria o fardo de experimentação, por tentativa e erro, em uma área com impactos na qualidade de vida da população, coisa que pode acontecer simplesmente usando as experiências que tem demonstrado resultados. Assim, muitas iniciativas para coletar, documentar e compartilhar as melhores práticas tem sido realizadas por organizações de desenvolvimento.

Mas será que este foco nas melhores práticas é uma boa estratégia? Talvez não seja, especialmente se estas práticas forem implementadas diretamente e, depois, esquecidas. Grande parte dos esforços atuais é no sentido de identificar e documentar as melhores práticas, presumindo que os próximos passos – aqueles relacionados à adoção destas práticas – serão dados por outras pessoas.

O esforço exigido nas próximas etapas, no entanto, é muito maior do que o esforço necessário para identificar e documentar, e este esforço precisa ser feito na adoção das melhores práticas.

Neste sentido, o aumento da taxa de adoção da inovação é tão importante quanto a velocidade com que as inovações são criadas para produzir riqueza e desenvolvimento. Isso se aplica tanto ao setor privado quanto ao desenvolvimento social.

Por exemplo, o microcrédito tem sido uma das inovações mais importantes na promoção do desenvolvimento inclusivo, mas a verdadeira revolução aconteceu devido à velocidade com que seus princípios e métodos foram amplamente divulgados, adotados e replicados em todo o mundo.

No entanto, este exemplo pode ser considerado uma exceção; em geral, as inovações de desenvolvimento humano tendem a ter uma taxa relativamente baixa de transferência e replicação quando comparadas às do mercado.

Uma das razões por trás da baixa taxa de adoção de inovações sociais é a abordagem de “informar e educar”. Isto parece refletir uma mentalidade do tipo “construa e eles virão”, mentalidade esta que prevaleceu durante a expansão dos serviços de Internet no final da década de 1990, no chamado boom das ponto-com, seguido, como todos sabemos, pelo subsequente estouro da bolha.

*por Francisco Simplicio, Unidade Especial do PNUD para a Cooperação Sul-Sul*

**Não há escassez de redes para identificar as melhores práticas e inovações de desenvolvimento encabeçadas pelas instituições dos países em desenvolvimento. O que falta são mecanismos que possam efetivamente facilitar a transferência de conhecimento de um país do Sul para outro.**

**A motivação engenhosa para a realização do desenvolvimento inclusivo implica a criação de um ambiente favorável para a ampla adoção de melhores práticas inovadoras.**

**Já que este é o caso, por que não aprender com o setor privado? Como Amartya Sen já disse, “o mercado é apenas uma forma de intercâmbio humano. Ser genericamente contra o mercado seria quase tão estranho quanto ser genericamente contra a conversa entre pessoas”.**

Muitas vezes parecemos esquecer que a identificação, documentação e comunicação das melhores práticas são apenas parte dos processos de maior difusão e adoção de inovações.

A difusão de uma inovação é um tipo de processo decisório composto por cinco etapas (Rogers, 1995): aquisição de conhecimento, persuasão, decisão, implementação e confirmação.

Este processo ocorre através de uma série de canais de comunicação entre

os membros de um sistema social. É importante considerar que os adotantes tem sempre a escolha de optar por alternativas concorrentes e que podem vir a rejeitar inovações a qualquer momento, durante ou depois do processo de adoção.

A teoria da difusão de inovações indica que tentar convencer rapidamente um grande número de pessoas a adotar uma nova idéia não é um bom uso de recursos.

Faz mais sentido começar a trabalhar com um grupo especial chamado de *early adopters* (adotantes iniciais). Este grupo

tem a atitude correta ao lidar com a exposição aos problemas, riscos e aborrecimentos comuns das fases iniciais da difusão e geralmente recebe assistência e apoio especiais.

Costuma-se dizer que tudo que é necessário para a ampla adoção é o financiamento, mas isso pode ser uma simplificação excessiva da força real do processo de difusão.

Na perspectiva da economia clássica, o resultado potencial depende da quantidade de mão-de-obra e de capital disponível, mas também da engenhosidade com que esses recursos são aproveitados. Muitas pessoas diriam que, destes três fatores, o capital é o mais importante.

Na realidade, porém, a engenhosidade é responsável por 88 por cento do crescimento da produção histórica (The Economist, 2009). Dentre esses fatores, portanto, a engenhosidade é, de longe, o recurso mais importante e fundamental a ser utilizado. O uso pleno de engenhosidade na realização do desenvolvimento inclusivo implica a criação de um ambiente favorável para adoção de melhores práticas de inovação em larga escala.

Se é assim, então por que não aprender com o setor privado? Como o setor privado trata de um processo tão complexo de adoção e difusão da inovação? O setor recebe apoio de várias estratégias diferentes, desde capital de risco até feiras de inovações, incluindo investimento maciço no desenvolvimento empresarial.

O processo de adoção pode até mesmo tornar-se parte do próprio negócio, através de modelos de franquia em que a adoção e difusão não só dizem respeito a práticas inovadoras, mas também vão além da inclusão de inovações em gestão de sistema e de processos. Como Amartya Sen disse: "o mercado é apenas uma forma de intercâmbio humano. Ser genericamente contra os mercados seria quase tão estranho quanto ser genericamente contra a conversa entre pessoas". ■

Rogers, Everett M. (1995). *Diffusion of Innovations*. Nova York, Free Press.

The Economist (2009). *Industrial Design: Can Governments Help Revive Innovation and Trade?*, 1º de outubro.

### O Trabalho da Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul

Como são as atuais iniciativas de gestão do conhecimento que facilitam o engajamento de atores capazes de introduzir maior engenhosidade no processo de difusão e adoção de melhores práticas inovadoras para promover o processo de desenvolvimento humano?

Na Unidade Especial do PNUD para a Cooperação Sul-Sul, acreditamos que, para que haja um impacto em larga escala, devemos ir além da disseminação das melhores práticas e focar nos mecanismos que favorecem a transferência real de práticas, ao envolver e apoiar atores engajados que possam contribuir com criatividade e engenho de forma a intensificar a transferência de inovações sociais.

Para estes atores, as melhores práticas são simplesmente insumos neste processo, juntamente com o marketing, divulgação de parcerias, etc.

Em uma nova abordagem que visa fortalecer os laços sociais e econômicos entre os países em desenvolvimento, e para compartilhar conhecimento e melhores práticas para transferências reais, a Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul está empenhada em transformar, consolidar e institucionalizar seus esforços atuais para que estes se tornem componentes integrados e mutuamente reforçadores de uma arquitetura que apoia a cooperação Sul-Sul multilateral. Através de seu quarto arcabouço para a cooperação Sul-Sul (2009-2011), aprovado pelo Conselho Executivo do PNUD, a Unidade Especial está construindo esta arquitetura, que tem as três plataformas interligadas a seguir:

- i. A Academia Global de Desenvolvimento Sul-Sul (Academia GSSD, Global South-South Development Academy) – para permitir que os parceiros de desenvolvimento sistematicamente identifiquem, documentem e cataloguem as soluções de desenvolvimento para a validação e para o aprendizado mútuo;
- ii. A Expo Global de Desenvolvimento Sul-Sul (Expo GSSD, Expo Global de Desenvolvimento Sul-Sul) – para permitir que os parceiros de desenvolvimento promovam soluções de sucesso e escaláveis, para ampliar a visibilidade para a comunidade em geral e para obter feedback de colegas e construir parcerias e;
- iii. A Troca Global de Insumos e Tecnologia Sul-Sul (SS-GATE, South-South Global Assets and Technology Exchange) – para permitir que os parceiros de desenvolvimento listem as soluções e tecnologias mais escaláveis para a construção de parcerias, mobilização de recursos e transferências reais.

No prazo de 18 meses de operações-piloto da faixa 1 do SS-GATE, mais de 800 propostas de oferta ou procuras por soluções de tecnologia foram listadas e 22 parcerias para transferências reais foram facilitadas (a partir de Setembro de 2009), demonstrando assim o enorme potencial da abordagem orientada a mercados. Com esta nova arquitetura, a Unidade Especial acredita estar fornecendo uma plataforma de serviços capaz de fortalecer os laços sociais e econômicos entre os países em desenvolvimento e valer-se das melhores práticas com o objetivo de efetuar transferências reais.

# IBAS: Cooperação Sul-Sul ou Diplomacia Trilateral para Questões Mundiais?

por Daniel Fledes,  
Instituto Alemão de Estudos Globais  
e de Área (GIGA), Hamburg

**O Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul** (IBAS) foi instituído em junho de 2003 em Brasília, pelos ministros das relações exteriores dos três países, após conversas informais durante a reunião do G-8 em Evian, naquele mesmo ano. Em setembro de 2003, o primeiro-ministro Atal Bihari Vajpayee e os presidentes Luis Inácio Lula da Silva e Thabo Mbeki fundaram o G-3, durante a Quinquagésima Oitava Assembléia Geral da ONU.

Eles contribuíram decisivamente para a virada na reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Cancun, defendendo mudanças fundamentais nos regimes de subsídios agrícolas no mundo desenvolvido. Juntos, os países do IBAS também defenderam a reforma das Nações Unidas, de forma a conferir um maior papel aos países em desenvolvimento, que são a maioria dos estados-membros da ONU.

A liderança funcional do IBAS nas negociações da OMC e no debate sobre a reforma das Nações Unidas representa uma força opositora à hierarquia atual da ordem global. A Índia, o Brasil e a África do Sul valem-se das "oportunidades de soltar a voz" proporcionadas por instituições como a ONU, a OMC e as cúpulas do G-8 para minar as políticas de curto prazo estabelecidas pelas grandes potências.

No longo prazo, a estratégia de equilíbrio sutil do IBAS é orientada para a formação de um sistema multipolar baseado na primazia do direito internacional. Os três países querem tornar-se pólos de poder nesse mundo potencialmente multipolar.

De forma geral, a coalizão de potências do Sul apóia o processo de organização internacional, numa conduta normalmente atribuída às potências de médio porte. Mas o discurso de justiça global do IBAS é duvidoso, já que o Brasil e a Índia vem lutando (com a Alemanha e o Japão)

pela posição de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. A Índia e Brasil convidaram a África do Sul para participar do grupo, mas o país tinha que acatar as orientações da União Africana, que impedem o país de lançar candidatura por conta própria. O Painel de Alto Nível da ONU havia sugerido um plano alternativo e mais participativo através de um sistema regular de membros rotativos, que foi rejeitado pela Índia e pelo Brasil.

A expansão do Conselho de Segurança, no entanto, favorecerá apenas alguns dos atores. Para instituir uma democratização duradoura na organização, a Assembléia Geral também precisaria ser reforçada.

Divergências entre as posições nacionais dos três poderes do Sul tornaram-se claras nas negociações da Rodada Doha. A posição de Nova Délhi sobre aspectos comerciais relacionados aos direitos de propriedade intelectual (TRIPS, Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) e barreiras não-tarifárias separam Brasília de Pretória. Em particular, a Índia demanda proteção contra importações de produtos agrícolas, enquanto o Brasil defende uma ampla liberalização do mercado agrícola mundial.

Além disso, os interesses nacionais dos países do IBAS entram em contradição parcial com os interesses dos países em desenvolvimento que alegam representar. Como importadores líquidos de alimentos, a maioria dos países menos desenvolvidos (PMDs) não tem interesse na redução dos subsídios agrícolas que mantêm baixos os preços dos alimentos na Europa e nos Estados Unidos.

Adicionalmente, embora as negociações da OMC não tenham progredido muito em termos de conteúdo, o Brasil e a Índia vem conseguindo melhorar suas posições na hierarquia do comércio internacional. Na conferência da OMC de 2004, em Genebra,

---

**A liderança funcional do IBAS nas negociações da OMC e no debate sobre a reforma das Nações Unidas representa uma força opositora à hierarquia atual da ordem global.**

**No longo prazo, a estratégia de equilíbrio sutil do IBAS é orientada para a formação de um sistema multipolar baseado na primazia do direito internacional.**

**Os três países querem tornar-se pólos de poder nesse mundo potencialmente multipolar.**

*Embora a iniciativa IBAS possa ser vista como um esforço de aumentar o poder de barganha global de seus membros, a cooperação entre a África do Sul, Índia e Brasil também se concentra em áreas concretas de cooperação.*

estes países foram convidados a integrar o grupo preparatório do G-5, junto da União Européia, Estados Unidos e Austrália. Na Cúpula do G-8 na Alemanha, em 2007, Brasil, Índia e África do Sul (junto com a China e o México) foram convidados para formalizar seu diálogo com o clube de elite dos países industrializados mais ricos, através do chamado processo de Heiligendamm, ou O-5.

Estes convites, bem como o papel do G-20 no tratamento da crise financeira recente, refletem a aceitação crescente e o poderio (potencial) dos países do IBAS em relação às grandes potências estabelecidas.

Embora a iniciativa IBAS possa ser vista como um esforço de aumentar o poder de barganha global de seus membros, a cooperação entre a África do Sul, Índia e Brasil também se concentra em áreas concretas de cooperação. Comércio, saúde, segurança energética e transporte são as questões mais importantes da cooperação setorial do IBAS.

O IBAS pode ser caracterizado como uma aliança estratégica para a busca dos interesses comuns das potências emergentes em instituições globais e também como uma plataforma para a cooperação bilateral, trilateral e inter-regional Sul-Sul.

A cooperação setorial deve formar uma base sólida para a diplomacia trilateral nos assuntos mundiais. Mas as sinergias potenciais de colaboração setorial do IBAS são duvidosas. Em particular, as perspectivas para o comércio bilateral e trilateral são limitadas por uma série de restrições.

Os diferentes tamanhos e graus de integração global das economias resultam

em diferentes graus de benefícios comerciais. Mas o principal obstáculo consiste nas complementaridades limitadas entre os três mercados, uma vez que Índia, Brasil e África do Sul produzem bens semelhantes e concorrem pelo acesso aos mercados dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Além disso, o fato de que os países desenvolvidos tem capacidades assimétricas em relação aos países do IBAS permite a eles desmobilizar a aliança Sul-Sul, através de negociação cruzada sobre um tabuleiro de xadrez comercial, de geometria variável.

Mas o comércio é apenas uma das muitas empreitadas desta iniciativa multidimensional. Índia, Brasil e África do Sul não são parceiros comerciais naturais e as limitações de suas trocas comerciais devem ser reconhecidas.

Embora um acordo comercial trilateral tenha sido mencionado em diversas ocasiões, tal empreitada ambiciosa provavelmente não se concretizará entre estes três países, que são tecnicamente vinculados a blocos comerciais regionais. Uma abordagem mais realista poderia envolver a facilitação do comércio e a melhoria de ligações de infraestrutura e de transporte entre estes países.

*Nos últimos anos, os países do IBAS vem tendo um desempenho de destaque no lobby junto ao G-21, que conseguiu diminuir os efeitos negativos do TRIPS quanto a patentes que impõem custos elevados para os medicamentos contra HIV/AIDS nos países em desenvolvimento, especialmente na África.*

Outros setores, como saúde e segurança energética, parecem oferecer mais sinergias. No que se refere ao HIV/AIDS, por exemplo, os interesses dos três países são bastante convergentes. A Índia tem o segundo maior número de pessoas soropositivas (2,4 milhões) e também a maior indústria de medicamentos genéricos.

O Brasil desenvolveu políticas públicas de referência no combate à AIDS e exporta seu know-how para vários países africanos, asiáticos e latino-americanos.

A África do Sul tem uma grande demanda neste sentido, uma vez que tem o maior número de pessoas soropositivas (5,7 milhões) e enfrenta restrições severas na democratização dos serviços de saúde pública contra a epidemia.

Nos últimos anos, os países do IBAS vem tendo um desempenho de destaque no lobby junto ao G-21, que conseguiu diminuir os efeitos negativos do TRIPS quanto a patentes que impõem custos elevados para os medicamentos contra HIV/AIDS nos países em desenvolvimento, especialmente na África. Uma declaração interpretativa da Declaração de Doha de 2001 indicou que o TRIPS não deve impedir os países de combater as crises de saúde pública. Desde então, o TRIPS prevê o "licenciamento compulsório", permitindo que os governos emitam licenças para a produção de medicamentos para o mercado interno sem o consentimento do detentor da patente.

Um acordo de 2003 afrouxou as exigências do mercado interno e permitiu que os países em desenvolvimento exportassem seus produtos genéricos produzidos localmente para outros países que enfrentam epidemias como o HIV/AIDS, malária e tuberculose.

O setor da energia é outra área fundamental de cooperação, conforme enunciado em uma cúpula de setembro de 2006, na qual foi assinado um memorando de entendimento sobre biocombustíveis.

Cerca de 62 por cento da necessidade energética do Brasil é suprida por fontes renováveis; dessas, 10 por cento vem do etanol de cana de açúcar. Em abril de 2002, Índia e Brasil assinaram um memorando de entendimento sobre o compartilhamento de tecnologia, mais especificamente sobre a mistura de gasolina e diesel com etanol. A Índia é o maior produtor mundial de cana de açúcar.

A energia solar e a liquefação do carvão são outras potenciais áreas de cooperação. As capacidades da Índia no campo da energia solar fotovoltaica podem ser de grande interesse para o Brasil e para a África do Sul, dada a vastidão e o clima destes países.

A África do Sul tem uma indústria de combustíveis sintéticos altamente desenvolvida. Esta indústria aproveitou o carvão abundante no país e desenvolveu expertise na tecnologia de liquefação de carvão. Tendo em vista a crescente demanda global por energia, esta tecnologia pode ser comercialmente viável e pode vir a ser explorada por empresas indianas.

Quanto à futura cooperação em tecnologia nuclear, as três potências emergentes afirmaram que, em conformidade com as salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), a cooperação nuclear civil internacional entre os países comprometidos com o desarmamento nuclear e a não-proliferação poderia ser aprimorada através de abordagens que olham para o futuro e que sejam consistentes com as respectivas obrigações nacionais e internacionais.

O Brasil vem controlando o ciclo completo de combustível nuclear desde março de

2006. O Brasil e a África do Sul estão entre os membros mais influentes do Grupo de Fornecedores Nucleares (GFN). Pouco depois da Índia concluir seu acordo de cooperação nuclear civil com os Estados Unidos, em março de 2006, o Primeiro-Ministro Singh visitou Pretoria, ocasião em que o presidente Thabo Mbeki anunciou que a África do Sul iria apoiar o pedido da Índia no GFN para ter acesso à tecnologia internacional necessária para um programa civil de energia nuclear. O apoio dado ao acordo entre os Estados Unidos e a Índia, que não assinou o Tratado de Não-Proliferação, indica uma grande mudança na política de proliferação da África do Sul, passando de uma abordagem baseada em regras e princípios para uma abordagem mais pragmática. As três potências do Sul parecem determinadas em buscar sinergias em larga escala para a produção de energia nuclear.

A sustentabilidade e as perspectivas das empreitadas trilaterais são, atualmente,

difíceis de estimar e o sucesso do IBAS dependerá também de sua capacidade de se concentrar em áreas distintas de cooperação, como a saúde pública e a segurança energética, e a capacidade de evitar áreas controversas, que tendem a dificultar o processo de cooperação.

O IBAS ainda não é uma organização formal e não tem sede ou secretariado. Instituições comuns facilitariam a coordenação eficaz e a luta pelos interesses do IBAS. Por último, o alargamento da coligação trilateral geraria mais sinergias potenciais em colaboração setorial e conferiria ainda mais peso às instituições de governança global.

Para tal, o IBAS poderia se juntar à China e à Rússia, formando o BRICSA, ou a potências civis tradicionais como a Alemanha e o Japão, para construir um G-5, mantendo sua característica de coalizão pequena, mas potencialmente eficaz.



## Regionalismo Pós-Liberal: Cooperação S-S na América Latina e no Caribe

### A ascensão da Cooperação Sul-Sul

na América Latina e da cooperação Sul-Sul no Caribe não é um fenômeno novo na região da América Latina e do Caribe (ALC).

Desde 1970, vários países da ALC vem se envolvendo naquilo que é conhecido por Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD). Desde seu início, os esquemas de integração regional também fornecem seus fundamentos e sua estrutura institucional para os bancos de desenvolvimento regional da América Central e do Grupo Andino.

Na década de 1980, apesar da crise da dívida, países exportadores de petróleo como o México e a Venezuela apoiaram as iniciativas de paz na América Central através de financiamentos suaves para as exportações de petróleo.

Na última década, no entanto, o nível e a extensão das atividades e o número de países envolvidos em cooperação Sul-Sul na ALC cresceu substancialmente.

Sugerem-se algumas causas inter-relacionadas para explicar este aumento.<sup>1</sup> Primeiro, ele deve ser visto como uma expressão da crescente musculatura política e econômica dos países emergentes, o alcance internacional crescente de seus interesses nacionais, sua liderança global ou regional e seu desejo de conquistar maior autonomia na política mundial e na economia política internacional.

Como disse Fareed Zakaria, esta é "a ascensão do resto", para fazer face aos Estados Unidos e a outros países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

*por José Antonio Sanahuja,  
Instituto Complutense de Estudos  
Internacionais (ICEI)*

**Apesar das evidentes diferenças entre a cooperação Sul-Sul e a cooperação Norte-Sul, ambas podem ser explicadas pelas mesmas teorias.**

1. Apesar de não ser um sistema de relatórios detalhados sobre a cooperação Sul-Sul, a análise deste crescimento pode ser encontrada nos relatórios sobre a cooperação ibero-americana de 2008 e 2009, publicados pela Secretaria-Geral Ibero-Americana, a partir de informações fornecidas pelos governos nacionais, em <<http://www.segib.org>>.

*A cooperação para o desenvolvimento tem sido explicada pelo realismo político e pelas teorias críticas como instrumento de poder político; pelas teorias da institucionalidade e das escolhas racionais como meios de se atingir os interesses nacionais, definindo interesses comuns e proporcionando bens públicos regionais e globais de uma forma mais legítima e custo-efetiva; pelo uso do construtivismo social como expressão de preferências de valor e identidades coletivas, entre outros fatores no âmbito do conhecimento; e pelas teorias críticas e pós-marxistas, como expressão de conflitos globais entre os atores que promovem a globalização neoliberal e forças sociais que lutam pela redistribuição e regulação do capitalismo transnacional.*

Todos estes fatores podem ser observados na ALC, em especial no Brasil, México e Venezuela, mas também nos países menores, ativos na cooperação Sul-Sul, como Chile, Colômbia e Cuba.

O crescimento econômico, assim como os superávits comerciais e fiscais, também desempenharam um papel e se pode argumentar que a concorrência, a imitação ou a emulação também são causas do crescimento da cooperação Sul-Sul nos mercados nos países emergentes da ALC.

Como era de se esperar, a cooperação Sul-Sul é muitas vezes formulada dentro de políticas externas mais assertivas, em termos de poder, prestígio, ideologia ou legitimidade interna, para apoiar a estabilidade regional ou para cumprir compromissos internacionais – como demonstrado pelo apoio civil da Argentina e do Brasil à Missão da ONU para o Haiti.

Finalmente, a cooperação Sul-Sul também deve ser vista como uma expressão da capacidade crescente de países de renda média de contribuir para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na posição de doadores de ajuda, não apenas como receptores.

As razões acima são de âmbito mundial, mas o crescimento da cooperação Sul-Sul na ALC está relacionado a uma característica distintamente regional: a emergência do regionalismo “pós-liberal”, a partir de 2004, na sequência da crise das estratégias de integração do “regionalismo aberto” implementadas entre 1990 e 2005.

Apesar de serem bastante diferentes, a Aliança Bolivariana para as Américas – Tratado de Comércio dos Povos (conhecida pela sigla em espanhol, ALBA-TCP) e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) revelam que a região está se deslocando para uma abordagem mais abrangente do que o modelo de integração regional anterior, centrado na liberalização do comércio.

Expressões das visões regionais e lideranças concorrentes da Venezuela e do Brasil, ambos projetos regionais são baseados em um papel mais “desenvolvimentista” do estado, abarcando maior cooperação nos domínios econômico e financeiro, gestão de segurança e de crises e políticas setoriais regionais em áreas tais como energia, infra-

estrutura de transporte e comunicações, meio-ambiente e o desenvolvimento social, incluindo a segurança alimentar, saúde, redução da pobreza e a redução das assimetrias regionais.

Não obstante as inúmeras – e úteis – controvérsias sobre a definição e as taxonomias da cooperação Sul-Sul, políticas e iniciativas emblemáticas como o financiamento da infra-estrutura regional pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do Brasil, a criação do “Banco do Sul” pelos países da UNASUL e o financiamento preferencial do petróleo da Petrocaribe, com o apoio do governo venezuelano, podem ser chamados de instâncias de cooperação Sul-Sul.

Estas são “políticas comuns”, desenvolvidas no âmbito das estratégias regionalistas “pós-liberais”, que procuram promover o desenvolvimento e constituir grupos regionais sul-americanos ou latino-americanos mais fortes, em um mundo cada vez mais multipolar.

Outra característica da cooperação Sul-Sul na ALC é a sua diversidade, que é extensa demais para ser discutida neste artigo. A região ostenta uma ampla gama de estruturas, modalidades e instrumentos institucionais. É principalmente “horizontal”, envolvendo apenas os países da ALC, mas também existe a cooperação “triangular”, envolvendo um doador tradicional e incluindo também os multilaterais. Como já foi dito, existem programas regionais adaptados aos grupos de integração regional e de cooperação Sul-Sul bilaterais, que geralmente refletem com mais clareza as prioridades da política externa e/ou capacidades específicas dos doadores.

Um foco principal desta cooperação bilateral é a assistência técnica, devido a seu baixo custo, efeitos imediatos e porque oferece oportunidades de demonstrar as capacidades mais fortes dos doadores. A assistência técnica abrange diversos campos, tais como a agricultura e a segurança alimentar, infra-estrutura, meio ambiente, administração pública, a luta contra HIV/AIDS, serviços sociais básicos, assistência financeira e cooperação em matéria de energia.

Os doadores mais ativos são os países de renda média-alta, como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, México e Venezuela.

2. Ver, por exemplo, Morgenthau (1962) para detalhes de uma posição realista clássica; Riddell (1987) para uma discussão clássica de ajuda nos âmbitos da economia política internacional e da filosofia política; Lumsdaine (1993) para uma abordagem sócio-construtivista; e Kaul et al. (1999) para uma análise das abordagens de escolha racional, de institucionalismo e de bens públicos globais.

## Discursos e Identidades na Cooperação Sul-Sul na América Latina e no Caribe

Um forte discurso de auto-legitimação está sendo construído em torno da cooperação Sul-Sul na América Latina, como expressão regional do debate global sobre o papel da cooperação no sistema de ajuda internacional.

Os governos e os atores não-governamentais de toda a região freqüentemente argumentam que a natureza, objetivos e instrumentos desta cooperação são melhores do que (ou alternativas para) a cooperação “tradicional” Norte-Sul.

Resumidamente, a cooperação Sul-Sul é retratada como mais “desenvolvimentista” – ou seja, independente dos egoísticos interesses políticos, econômicos ou estratégicos dos países ricos; “justa” – enraizada em princípios como a autodeterminação e a solidariedade, focada na justiça social e livre de agendas governamentais secretas; “horizontal” – ocorre entre os países em desenvolvimento em uma relação de igual para igual, sem as assimetrias de poder e outras condições freqüentemente vistas na cooperação Norte-Sul; e “mais eficaz” – é baseada em recursos e instrumentos mais custo-efetivos, e é mais bem adaptada às necessidades de desenvolvimento específicas e aos contextos locais dos países recipientes.

Se esses argumentos fossem totalmente verdadeiros (e não são), seria necessário um quadro analítico inteiramente novo para compreender a cooperação internacional para o desenvolvimento e até mesmo o sistema internacional como um todo. De fato, apesar das óbvias diferenças entre a cooperação Sul-Sul e a cooperação Norte-Sul, ambas podem ser explicadas pelas mesmas teorias.

Esta questão produziu uma extensa e ampla literatura, profundamente enraizada em debates teóricos mais amplos sobre a real natureza do sistema internacional e sobre o comportamento dos estados e de outros atores.<sup>2</sup> Neste contexto, vale lembrar que a cooperação para o desenvolvimento tem sido explicada pelo realismo político e pelas teorias críticas como instrumento de poder político; pelas teorias da institucionalidade e das escolhas racionais como meios de se atingir os interesses nacionais, definindo interesses comuns e proporcionando bens

públicos regionais e globais de uma forma mais legítima e mais eficaz; pelo uso do construtivismo social, como expressão de preferências de valor e identidades coletivas, entre outros fatores no âmbito do conhecimento; e pelas teorias críticas e pós-marxistas, como expressão de conflitos globais entre os atores que promovem a globalização neoliberal e forças sociais que lutam pela redistribuição e regulação do capitalismo transnacional.

Pode-se argumentar que a cooperação Sul-Sul, apesar das suas diferenças em relação à cooperação Norte-Sul, também pode ser explicada por estes marcos teóricos alternativos de poder, interesses e idéias. Há amplas evidências de que a cooperação Sul-Sul tem muitas vantagens sobre a cooperação Norte-Sul, em matéria de propriedade, legitimidade e custo-efetividade. Pode basear-se em uma melhor compreensão dos problemas de desenvolvimento nos países recipientes e pode oferecer idéias e recursos mais adaptados aos contextos locais.

O impacto sobre o desenvolvimento de alguns programas – financiamento direcionado ao petróleo no caso das pequenas economias do Caribe, o apoio do Brasil na luta contra HIV/AIDS, entre outros – é indiscutível.

No entanto, muitas das críticas dirigidas justamente à cooperação Norte-Sul também poderiam ser dirigidas à cooperação Sul-Sul. Seria cínico ou ingênuo ignorar o argumento de que a cooperação Sul-Sul na ALC também é motivada por objetivos de política externa – no caso brasileiro, por exemplo, reflete uma agenda mais ampla em prol da estabilidade, segurança, comércio e metas de investimento regionais e é também uma forma de defender as aspirações do Brasil como líder regional e ator global.

A ajuda venezuelana, através da ALBA ou Petrocaribe, é norteada pelos alinhamentos geopolíticos e agendas altamente ideológicas. E a cooperação do México com a América Central está relacionada a problemas de segurança bem conhecidos na fronteira do sul mexicano. Para países como o Chile, prestar cooperação Sul-Sul é também uma maneira de atingir um status diferenciado no ranking de desenvolvimento da região. Também é

ingênuo ignorar as fortes assimetrias de poder na região e considerar “horizontal” ou “igualitária” a relação entre, por exemplo, o Brasil e a Bolívia, ou Haiti, ou mesmo entre a Venezuela e as pequenas economias do Caribe, que são altamente vulneráveis aos choques do petróleo.

Finalmente, pouco se sabe sobre o real alcance e eficácia da cooperação Sul-Sul na ALC. Apenas um punhado de países fornece informações detalhadas sobre financiamentos e recursos.

Faltam estatísticas adequadas e critérios comuns e alguns países parecem preferir manter estas informações escondidas, até mesmo de seus próprios cidadãos. As avaliações são exóticas e os debates atuais sobre a responsabilização da ajuda parecem ser considerados um luxo restrito aos ricos.

A ambivalência da região em relação aos compromissos internacionais sobre a eficácia da ajuda (a Declaração de Paris, de 2005, e Agenda de Ação de Acra, de 2008) parece ser baseada em um raciocínio justo: trata-se de uma agenda controlada principalmente pelos países da OCDE; no entanto, isto também significa que as questões importantes sobre a coordenação, responsabilidade e eficácia da ajuda acabam sendo negligenciadas.

De fato, a cooperação Sul-Sul deve abordar estas questões, a fim de ganhar legitimidade no debate mais amplo sobre a necessidade de reformar a governança do sistema global de ajuda e reequilibrar a relação altamente assimétrica entre países em desenvolvimento e os países da OCDE.

■  
**Kaul, Inge, Isabelle Grunberg e Marc Stein (eds) (1999).** *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century.* Oxford, Oxford University Press/PNUD.

**Lumsdaine, David H. (1993).** *Moral Vision and International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949–1989.* Princeton, Princeton University Press.

**Morgenthau, Hans (1962).** *A Political Theory of Foreign Aid, American Political Science Review* 52 (2), 301–309.

**Riddell, Roger (1987).** *Foreign Aid Reconsidered.* London and Baltimore, Overseas Development Institute/John Hopkins University Press.

por Hayley Herman,  
Programa de Potências Emergentes na  
África Fahamu, Cidade do Cabo

# Relações Sul-Sul: Engajamento e Cooperação Sino-Africanos

**A crescente demanda da China por matérias-primas para alimentar seu crescimento interno resultou em acordos para o acesso e extração de minerais e petróleo de países africanos ricos em recursos.**

**As importações da África provenientes da China tem sido dominadas por produtos como vestuário, máquinas e têxteis, ilustrando as oportunidades de mercado que a África oferece para os produtos industrializados chineses.**

**No entanto, a transferência de competências e o desenvolvimento na África receberam um novo impulso na reunião do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) de 2009.**

**Isso pode significar mais oportunidades para os governos africanos buscarem maiores ganhos sócio-econômicos além do desenvolvimento de infra-estrutura enfatizado no passado.**

O **envolvimento da China** com a África continua recebendo maior atenção mundial nos últimos anos. O número crescente de atividades do gigante asiático motivou questionamentos por parte de formadores de políticas, sociedade civil e setor privado sobre o que significa o aprofundamento dessa relação para o desenvolvimento futuro da África, bem como suas ligações com os tradicionais atores ocidentais.

Este envolvimento tem se tornado cada vez mais estruturado e se desenvolveu através de fluxos de comércio, ajuda e investimentos que, sem dúvida, irão continuar. No entanto, como o relacionamento continuou a se fortalecer e a se solidificar, engajamentos futuros terão que ser em novas direções, de modo a promover maiores e mais sustentáveis benefícios de longo prazo, tanto para a China quanto para a África.

O relacionamento da China com a África tem sido impulsionado por interesses comerciais. A China se tornou um dos principais parceiros comerciais da África, com atividades comerciais totalizando USD 106,8 bilhões em 2008, 45 por cento a mais que no ano anterior. A China tinha um déficit comercial de USD 5,16 bilhões com a África em 2008, embora as exportações da África continuem sendo basicamente petróleo e minerais (82 por cento).

Em contrapartida, as importações da África provenientes da China tem sido dominadas por produtos como vestuário, máquinas e têxteis, ilustrando as oportunidades de mercado de que a África pode se valer para obter produtos chineses industrializados. A diversificação do perfil de exportações da África para a China continuará representando um desafio nas relações comerciais, visto que as matérias-primas e minerais continuam predominando.

A crescente demanda da China por matérias-primas para alimentar seu crescimento interno resultou em acordos para o acesso e

extração de minerais e petróleo de países africanos ricos em recursos. Assim, o desenvolvimento interno da China aumentou a demanda pelos recursos africanos. A China também se tornou um ator emergente na prestação de ajuda financeira para o desenvolvimento de infra-estrutura na África.

Isso tem ajudado os países africanos a satisfazer suas necessidades de infra-estrutura, tais como a construção de ferrovias, hidrelétricas e estradas. O Banco Mundial estimou que a África precisa de USD 20 bilhões por ano em investimentos de infra-estrutura, sendo que lhe faltam, anualmente, cerca de USD 10 bilhões. Segundo o mesmo estudo do Banco Mundial, a China disponibilizou financiamento de cerca de USD 1,5 bilhão em 2004 e 2005, subindo para USD 7 bilhões em 2006 e caindo para USD 4,5 bilhões em 2007 (Foster et al., 2008).

A China tem procurado proporcionar financiamento em condições favoráveis para projetos de infra-estrutura e construção, através de seu Export-Import Bank (Banco de Exportações e Importações). Estes projetos de infra-estrutura muitas vezes usam empresas chinesas em sua realização.

As reservas de capital externo da China ultrapassaram USD 2 trilhões em junho de 2009, segundo o governo chinês. Isto aconteceu durante uma crise financeira global na qual a ajuda e os compromissos de projetos voltados para a África caíram ou foram interrompidos, enquanto os países do Ocidente lutavam com suas dificuldades econômicas. Os investimentos estrangeiros da China não cessaram durante este período e as empresas chinesas ainda são incentivadas a buscar oportunidades no continente.

De acordo com o Ministério do Comércio da China, as atividades chinesas de investimentos totalizaram USD 552 milhões

no primeiro trimestre de 2009, um aumento de 81 por cento em relação ao mesmo período em 2008.

Com a queda de 30 por cento no comércio sino-africano no primeiro semestre de 2009, as atividades da China têm aumentado através de investimentos na África.

Este ímpeto de investimento tem sido bastante evidente nos últimos anos, resultantes da política de globalização da China, "China go Global". Através desta estratégia, iniciada em 2001, o governo tem incentivado as empresas chinesas a investir em mercados estrangeiros. Mais de 1.000 empresas chinesas celebraram acordos para expandir suas atividades para a África. A África do Sul, em particular, tornou-se um importante parceiro estratégico da China devido a seu desejo de ampliar sua presença global. Grandes empresas multinacionais sul-africanas tem sido cortejadas não apenas por empresas chinesas, mas também por empresas indianas, que buscam acesso aos mercados estabelecidos e também experiências em termos de operações na África.

Os maiores bancos comerciais e de políticas na China, como o Export-Import Bank, o China Construction Bank (Banco de Construção da China) e o China-África Development Fund (Fundo de Desenvolvimento China-África) já abriram escritórios na África do Sul. Um dos maiores investimentos chineses foi efetuado através de um acordo entre o Banco Industrial e Comercial da China (ICBC, Industrial and Commercial Bank of China) e o South African Standard Bank, o maior banco da África. O ICBC tem uma participação de 20 por cento no acordo, permitindo o acesso às atividades do Standard Bank em mais de 17 países. Esperava-se um aumento substancial de financiamento para projetos de infra-estrutura na África como resultado desse investimento. Isto se tornou evidente à medida que um número crescente de projetos entre o Standard Bank e o ICBC vinha sendo anunciado, incluindo, recentemente, o financiamento de USD 825 milhões dólares para uma usina de carvão em Botsuana. Isto também proporcionou novas oportunidades para as empresas chinesas estabelecerem operações em países africanos, a fim de aplicar os acordos assinados pelas duas instituições financeiras.

Nos últimos anos, a política externa da China na região tem sido dirigida pelo Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), criado em 2000. O FOCAC se tornou o principal veículo para as atividades da China na África, fornecendo uma plataforma multilateral para o diálogo com vista a alcançar metas acordadas mutuamente. O investimento chinês na África tem continuado a crescer desde o lançamento do FOCAC. Desde a primeira reunião ministerial, cúpulas adicionais ocorreram em Addis Abeba (2003), levando à criação do Plano de Ação Addis-Abeba 2004-2006, e em Pequim (2006), na qual foi adotado o Plano de Ação de Pequim 2007-2009.

Os vários planos de ação procuram delinear as áreas de interesse mútuo para os próximos três anos, identificando as metas e estabelecendo compromissos. Os planos de ação proporcionaram uma estrutura básica para as próximas reuniões do FOCAC. O diálogo continuou, na cúpula mais recente ocorrida em Novembro de 2009, em Sharm El Sheik, Egito, onde o Plano de Ação Sharm El Sheik 2010-2012 foi aprovado.

Antes da cúpula de Pequim, em 2006, ano conhecido como o "Ano da África" da China, a política do país para a África apoiava-se em um documento divulgado em janeiro daquele ano. O documento promovia o engajamento Sul-Sul e especificava as atividades econômicas e sociais da China na África. As áreas prioritárias são abordadas através de planos de ação adotados nas cúpulas do FOCAC. Essas cúpulas têm se tornado o principal mecanismo de prestação de ajuda, comércio e fluxos de investimento na África. No Plano de Ação Sharm El Sheikh de 2009, por exemplo, o governo chinês se comprometeu, durante os próximos três anos, a:

- enviar 50 equipes de tecnologia agrícola para a África e ajudar a treinar 2.000 técnicos agrícolas africanos;
- criar e implementar 20 centros de demonstração de tecnologia agrícola na África;
- aumentar o Fundo de Desenvolvimento China-África para USD 3 bilhões, de modo a expandir o investimento de empresas chinesas na África;
- oferecer um empréstimo especial de USD 1 bilhão, a partir de instituições

financeiras chinesas, para apoiar pequenas e médias empresas africanas;

- fornecer USD 10 bilhões em empréstimos preferenciais a países africanos para apoiar projetos de infra-estrutura e de desenvolvimento social;
- conceder isenção de tarifas em 95 por cento das exportações dos países menos desenvolvidos (PMD) africanos que mantêm relações diplomáticas com a China;
- cancelar a dívida dos empréstimos governamentais sem juros que venceram no final de 2009, devidos por todos os países pobres altamente endividados e PMDs na África que mantêm relações diplomáticas com a China;
- fornecer USD 1,5 milhão como apoio à Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), na formação de enfermeiros e assistentes de maternidade africanos;
- oferecer aos países africanos 100 pequenos projetos de perfuração de poços para o abastecimento de água, bem como projetos de energia limpa;
- fornecer RMB 500 milhões em equipamentos médicos e materiais anti-malária para 30 hospitais e 30 centros de prevenção e tratamento da malária construídos pela China;
- implementar 100 projetos conjuntos de pesquisa e demonstração, para ajudar nas transferências de ciência e tecnologia;
- construir 50 escolas e capacitar 1.500 professores titulares e outros professores africanos (Fórum de Cooperação China-África, 2009).

Os compromissos para os próximos três anos mantiveram o foco na infra-estrutura, construção e prestação de ajuda, como em cúpulas anteriores do FOCAC. No entanto, a transferência e o desenvolvimento de competências na África receberam um novo impulso nesta recente reunião. Isso pode significar mais oportunidades para os governos africanos buscarem maiores ganhos sócio-econômicos, além do desenvolvimento de infra-estrutura enfatizado anteriormente. As relações sino-africanas continuaram a ser reforçadas e aprofundadas ao longo do tempo, mas o futuro do relacionamento

está na criação de práticas que possam apoiar o desenvolvimento sustentável. A transferência de tecnologias e o desenvolvimento de habilidades, conforme mencionado no Plano de Ação Sharm El Sheikh, podem oferecer novas oportunidades para o avanço desse engajamento estratégico. O relacionamento de longo prazo entre a China e a África só trará benefícios mútuos se ambos realmente receberem benefícios de longo prazo. ■

**Fórum de Cooperação China-África (2009). Plano de Ação Sharm El Sheikh (2010–2012), site do FOCAC, <<http://www.fmprc.gov.cn/zflft/eng/zxxx/t626387.htm>> (acessado em 4 de dezembro de 2009).**

**Foster, V. et al. (2008). *Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa*, site do Banco Mundial, <[http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/Building\\_Bridges\\_Master\\_Version\\_wo-Embg\\_with\\_cover.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/Building_Bridges_Master_Version_wo-Embg_with_cover.pdf)> (acessado em 4 de dezembro de 2009).**

*por Herbert M'cleod  
e Fatmata Sesay Keabby,  
Gabinete do Presidente, Serra Leoa*

## Cooperação Sul-Sul na Serra Leoa no Período Pós-Conflito

**Ainda precisa ser avaliado se os atrasos burocráticos e outros fatores negativos associados à ajuda do Norte serão menos evidentes no caso da cooperação Sul-Sul.**

**Até agora, a experiência de Serra Leoa vem sendo mista.**

**Nos últimos anos**, os países em desenvolvimento, particularmente na África, vem se voltando cada vez mais para o Sul em suas iniciativas de cooperação para o desenvolvimento e de cooperação mais ampla. Este movimento é visto por alguns como uma alternativa à cooperação Norte-Sul tradicional; por outros, é vista como sendo apenas complementar à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD).

O debate nos círculos de desenvolvimento é se a cooperação Sul-Sul é, de fato, diferente da ajuda Norte-Sul, e se ela oferece os benefícios esperados. A compreensão do que é a cooperação Sul-Sul irá ajudar os países beneficiários a tirar mais proveito do que tiravam da ajuda tradicional.

O caso discutido aqui é o de Serra Leoa que, cada vez mais, procura promover a cooperação Sul-Sul.

Na estrutura de ajuda atual da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), há limitações sobre o espaço fiscal conferido aos países beneficiários. Doadores que prestam apoio orçamentário geralmente ditam as áreas onde suas contribuições orçamentárias devem ser alocadas, enfatizando gastos a favor dos pobres, através da estrutura de gastos de “médio” prazo (‘medium’- term

expenditure frameworks – MTEF) inspirada pelas instituições de Bretton Woods.

Essa estrutura define a orientação e até mesmo os limites do orçamento nacional.<sup>1</sup> A cooperação Sul-Sul, por outro lado, raramente tem condicionalidades atreladas às políticas e muito poucos doadores do Sul se engajam em diálogos macroeconômicos ou sobre políticas sociais com os governos beneficiários. Tudo isso torna a cooperação Sul-Sul mais atraente para os beneficiários do que a AOD (Ajuda Oficial ao Desenvolvimento).

A cooperação Sul-Sul também é preferida por causa da natureza do engajamento. Embora as experiências referentes à pontualidade e à previsibilidade de tal cooperação sejam mistas, ela é muitas vezes ad hoc e, portanto, constitui um bônus útil para o esforço de planejamento. Em Serra Leoa, por exemplo, o fornecimento de mais de 30 médicos cubanos, a ser custeado pela África do Sul, representa um bônus para o serviço de saúde.

A cooperação Sul-Sul, em sua forma atual, também pode ser menos complicada. Atrasos processuais e administrativos provavelmente tendem a ser limitados, pois tal cooperação é estimulada pelos interesses do setor privado e não por agências de desenvolvimento compostas

por servidores públicos, como acontece com a AOD tradicional.

Ainda precisa ser avaliado se os atrasos burocráticos e outros fatores negativos associados à ajuda do Norte serão menos evidentes no caso da cooperação Sul-Sul. Até agora, a experiência de Serra Leoa vem sendo mista.

A maior parte da cooperação Sul-Sul em Serra Leoa, especialmente durante o período pré-conflito (década de 1960 até a década de 1980) e de conflito (década de 90) ocorreu no âmbito das organizações regionais e sub-regionais: a União do Rio Mano (MRU, Mano River Union), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS, Economic Community of West African States) e a União Africana (UA).

Os objetivos destas organizações tem sido orientados principalmente para a promoção da integração econômica e dos fluxos comerciais entre os países-membros. No caso de Serra Leoa, este tipo de cooperação Sul-Sul não pode ser ignorada. O tamanho do país (especialmente o tamanho de seu mercado) o seu nível de estabilidade política, bem como o potencial de redução dos custos de transação (livre circulação de pessoas e bens, harmonização de tarifas, regulamentos e procedimentos) fazem da cooperação com vizinhos adjacentes um passo lógico.

No caso da cooperação Sul-Sul em sua forma geral, evidências do Ministério das Relações Exteriores e Cooperação Internacional – que tenta coordenar as iniciativas de cooperação Sul-Sul em Serra Leoa– confirmam que tal cooperação só agora começa a deixar para trás as visitas de estudo ad hoc, a formação de nacionais no exterior e subvenções e empréstimos bilaterais isolados, voltados para infra-estrutura.

Segundo o chefe da unidade de cooperação Sul-Sul do Ministério, a cooperação tem sido descoordenada, fragmentada e baseada em comissões mistas. Vem sendo majoritariamente composta por apoios na forma de doações. Cada vez mais, os muitos memorandos de entendimento que formam a base das iniciativas de cooperação Sul-Sul vem sendo ligados a grandes projetos de investimento.

Nas décadas de 60 e 70, quando o conceito e a prática da cooperação Sul-Sul eram ainda incipientes, houve uma predominância de visitas de estudo, treinamentos no país doador e alocações de especialistas.

As principais contribuições vieram da China, através das quais foram construídos o estádio nacional e os prédios para sediar o governo. Outras atividades foram missões, a construção de mesquitas, a alocação de equipes médicas, treinamento militar, bolsas de estudo de Cuba, Líbia, Irã, dentre outras.

Durante os anos de conflito (1990-2000), a cooperação Sul-Sul ocorreu na forma de ajuda militar, principalmente a partir da própria sub-região.<sup>2</sup> No período seguinte ao fim das hostilidades, houve um interesse crescente em garantir a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento em Serra Leoa.

Há várias razões por trás do baixo grau deste tipo de cooperação no país. Em primeiro lugar, até dezembro do ano passado, Serra Leoa não tinha uma estratégia coerente para lidar com os fluxos de ajuda em geral, e fez apenas esforços ad hoc para solicitar a colaboração de doadores não-tradicionais.<sup>3</sup> Em segundo lugar, em nível da política, a cooperação Sul-Sul não tem sido vista como uma alternativa realista aos doadores tradicionais e, portanto, funcionários-chave do governo concentraram-se nas instituições de Bretton Woods e nos quatro ou cinco principais doadores.

O Ministério das Relações Exteriores e Cooperação Internacional acaba de criar a sua unidade de cooperação Sul-Sul, que carece de funcionários e exige apoio para a capacitação.

Em terceiro lugar, a estrutura institucional para receber a ajuda é voltada para os países ocidentais. Da mesma forma, do lado dos doadores, existem agências de desenvolvimento específicas em países doadores – como o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID, Department for International Development), a Agência de Desenvolvimento Internacional Canadense (CIDA, Canadian International Development Agency) e outros – que possuem sistemas de desembolso de dinheiro e de acompanhamento e avaliação de projetos e programas. Este não vinha sendo o caso, até

*Com o nível atualmente baixo de financiamento advindo de doadores tradicionais, combinado com o interesse limitado, por parte das empresas estrangeiras, em financiar e executar projetos de infra-estrutura, os ganhos óbvios de cooperação Sul-Sul com Serra Leoa estão no desenvolvimento da infra-estrutura.*

1. Isto normalmente se centra na governança e no setor social, dando pouca atenção aos setores de crescimento. Trata-se de gastos para o alívio da pobreza no curto prazo, ao invés de gastos para a redução de pobreza e geração sustentável de riquezas no longo prazo.

2. A força de paz da ONU não é considerada uma forma de cooperação Sul-Sul.

3. Um documento definindo uma política de ajuda foi apresentado e aprovado na última reunião do Grupo Consultivo, em novembro de 2009.

*O fenômeno do investimento patrocinado pelo estado no Sul demonstra algumas das vantagens que uma abordagem de projeto tem sobre o método de apoio ao orçamento, no caso de atividades de ajuda externa.*

recentemente, dos programas apoiados pela China, Malásia, África do Sul, Nigéria e Brasil.

Em quarto lugar, os esforços dos países emergentes industrializados são motivados por oportunidades econômicas nos países mais estáveis ou naqueles que oferecem retornos potencialmente grandes, como a República Democrática do Congo (RDC).

Por último, e mais importante, a Serra Leoa esteve em guerra por uma década e o foco, naquele momento em que a maioria dos países em desenvolvimento tirava bom proveito da cooperação Sul-Sul, foi mais humanitário do que de desenvolvimento.

No entanto, o atual governo tem realizado esforços para buscar a cooperação Sul-Sul. O presidente já visitou a China, Brasil, Índia e os estados Árabes, em uma tentativa de incentivar o investimento direto e oficial no país. O ministro das Relações Exteriores é igualmente ativo nesse sentido.

Mas o que pode ser feito para garantir ganhos ideais resultantes da cooperação Sul-Sul? O recente anúncio de um acordo de USD 1 bilhão na forma de troca de infra-estrutura por recursos naturais com a RDC inflamou um debate local sobre a necessidade de Serra Leoa adotar algo semelhante.

Com o nível atualmente baixo de financiamento advindo de doadores tradicionais, combinado com o interesse limitado, por parte das empresas estrangeiras, em financiar e executar projetos de infra-estrutura, os ganhos óbvios de cooperação Sul-Sul com Serra Leoa estão no desenvolvimento da infra-estrutura.

As oportunidades na área de infra-estrutura incentivam o investimento direto estrangeiro realizado pelos governos dos países emergentes industrializados.<sup>4</sup> De certa forma, as ações das empresas multinacionais na década de 1970 estão sendo repetidas agora.

A questão, portanto, é se o país anfitrião agora dispõe de sistemas para lidar com os reveses que aconteceram naquela época. No caso de um país pós-conflito, a resposta é claramente não. Duas áreas deficientes já foram observadas até agora.

A primeira são as negociações. Serra Leoa ainda precisa criar um sistema para garantir

que os memorandos de entendimento desfavoráveis, que resultam em acordos ruins, não serão negociados. Os recentes acordos para a compra de bens públicos, desenvolvimento de instalações domiciliares e produção de energia ilustram tal perigo.

A segunda é a ausência de políticas para determinar que tipo de colaboração é solicitada e como ela deve ser obtida. A abordagem atual é ad hoc, o que pode vir a desviar o país do objetivo específico de desenvolvimento no setor em questão.

Na experiência de Serra Leoa, a cooperação Sul-Sul evoluiu para incluir o investimento direto estrangeiro de países industrializados recém-emergentes. Em troca, o país beneficiário fornece concessões. Para Serra Leoa, trata-se de uma combinação de caridade ou solidariedade política e simples negócio ou empreendimentos comerciais.

A África do Sul, por exemplo, está financiando os médicos de Cuba por um período de três anos. Este é um exemplo de cooperação Sul-Sul em sua forma original: solidariedade e caridade. Quando a China oferece renovar um hotel importante, no entanto, trata-se de uma iniciativa comercial, que deve ser negociada como tal. Infelizmente, esta não vem sendo a regra. O país terá sempre que negociar arduamente para resguardar seus interesses.

O fenômeno do investimento patrocinado pelo estado no Sul demonstra algumas das vantagens que uma abordagem de projeto tem sobre o método de apoio ao orçamento, no caso de atividades de ajuda externa.

A implementação de um projeto de agricultura não é comprometida pelo não-cumprimento de condicionalidades (chamados de pontos de referência, ou benchmarks), como foi o caso da energia durante o regime anterior. Uma desvantagem desta abordagem é que a ajuda é vinculada, ou seja, o empréstimo depende da participação de uma firma do país parceiro para a implementação do projeto. A questão central é se o país, ao não realizar aos estudos de verificação, aceitará serviços de nível inferior porque a ajuda está vinculada, ou se o país se certificará que as normas internacionais de fato são cumpridas.

4. É difícil distinguir entre o investimento direto estrangeiro do Sul e a AOD advinda dos países emergentes industriais. Isso porque muitos destes investimentos são paraestatais e porque eles inicialmente chegam acompanhados por uma delegação em visita oficial. Além disso, estas empresas entram através de empréstimos e subvenções oferecidos pelo país doador que são dadas a fornecedores de seu próprio país.

Há também a questão da eficiência da produção. Um país pós-conflito carece de sistemas de controle de qualidade ou de preço. Os custos das empresas chinesas são difíceis de comparar aos preços internacionais e, quando falta ao país anfitrião sistemas eficazes de controle de qualidade, os benefícios de longo prazo tornam-se duvidosos.

Por fim, esta nova forma de cooperação Sul-Sul é acompanhada por ganhos não-intencionais que beneficiam o país hospedeiro. Uma vez que o memorando de entendimento esteja assinado, o próximo passo é a implementação; há muito poucas delegações oficiais com quem se reunir, poucos debates a realizar com elas, ou relatórios para ser entregues – que são as características principais das atividades dos

doadores tradicionais. No caso de um país pós-conflito, a economia de tempo e recursos não deve ser subestimada. Para um oficial de alto escalão, tais economias podem representar várias semanas.

A cooperação Sul-Sul é promissora, mas deve ser vista com cuidado. Ela evoluiu de um estágio de cooperação técnica e um tipo de solidariedade política entre os países em desenvolvimento para um sistema de apoio às empresas privadas ou para-estatais dos países emergentes industrializados que operam em países menos desenvolvidos. Ainda não é uma alternativa à AOD tradicional. Ambas são essenciais para o desenvolvimento global e para o crescimento sustentável.

Para a Serra Leoa, um país pós-conflito, a cooperação Sul-Sul oferece a esperança

de que um dos fatores importantes que contribuíram para o conflito possa ser resolvido: a incapacidade do Estado de fornecer bens e serviços públicos.

Ao se concentrar em energia, agricultura e infra-estrutura, a cooperação Sul-Sul aumenta o quadro de desenvolvimento do setor privado do país. Isto, por sua vez, facilita a prestação de serviços sociais à população, tanto direta quanto indiretamente. Essa cooperação, no entanto, exige cautela e negociação diligente por parte das autoridades nacionais.

Caso contrário, as mesmas dificuldades geradas pelas multinacionais nos anos 70, 80 e 90 irão ressurgir.





**Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI)**  
Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD  
Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar  
70052-900 Brasília, DF - Brasil  
Telefone: +55 61 2105 5000

E-mail: [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) ■ URL: [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)