

Trabalho preparado para o VIII Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação de Ciência Política (ALACIP) na Pontifícia Universidade Católica do Peru (PUCP), Lima, de 22 a 24 de julho de 2015.

A cooperação sul-sul para o desenvolvimento a partir da atuação dos países emergentes

Bernardo Hoffman Versieux – bernardo_hv@yahoo.com.br
Taiane Las Casas Campos – lascasas@pucminas.br

Este trabalho é produto da pesquisa “A cooperação internacional e a projeção externa de Minas Gerais – cenário e perspectivas”, realizada pela PUC Minas e com o apoio financeiro da FAPEMIG, pelo qual os autores são gratos.

Julho de 2015

A cooperação sul-sul para o desenvolvimento a partir da atuação dos países emergentes

Bernardo Hoffman Versieux¹

Taiane Las Casas Campos²

Resumo

Esse artigo³ tem por objetivo principal analisar a atuação dos países emergentes na cooperação sul-sul. Ao longo das décadas, a cooperação sul-sul tem sido uma modalidade de cooperação cada vez mais relevante para os países em desenvolvimento em busca de melhor posicionamento político nas barganhas internacionais e do alcance de maior nível de desenvolvimento social e econômico em suas sociedades. Essa cooperação é liderada por alguns países com maior relevância econômica e política em comparação aos demais países em desenvolvimento – os emergentes, os quais concentram as atividades em âmbito regional, porém destaca-se que alguns emergentes exercem protagonismo também em âmbito internacional. A primeira parte dedica-se à descrição da cooperação sul-sul, suas diversas características, distinguindo a cooperação sul-sul para o desenvolvimento – objeto de nosso estudo –, da cooperação sul-sul eminentemente política. Em seguida, tem-se a discussão das decisões metodológicas realizadas para dar tratamento à pesquisa empírica, na qual se discute os critérios utilizados para a definição da amostra de países emergentes, das atividades que podem ser consideradas cooperação para o desenvolvimento, bem como outros elementos que serão fundamentais para a devida caracterização da cooperação sul-sul.

Palavras-chave: cooperação sul-sul; cooperação para o desenvolvimento; países emergentes.

Abstract

This article main objective is to analyze the performance of the emerging countries in South-South cooperation. Over the decades, South-South cooperation has been an increasingly relevant form of cooperation for developing countries searching a better political position in international bargaining and a higher level of social and economic development in their societies. Such cooperation is led by some countries with greater economic and political relevance compared to other developing countries - the emerging countries, which concentrate the activities at the regional level, but stresses that some emerging exert leadership also internationally. The first part is dedicated to the description of South-South cooperation, its

¹ Mestre em Relações Internacionais pela PUC Minas. Pesquisador da PUC Minas.

² Doutora em Administração pela UFMG. Professora do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas.

³ Esse trabalho é um produto da pesquisa “A cooperação internacional e a projeção do estado de Minas Gerais – cenário e perspectivas” que conta com o financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG, à qual os autores são gratos.

various features, distinguishing the South-South cooperation for development - subject of our study – from the eminently political South-South cooperation. Then, there is the discussion of methodological decisions taken to give treatment to empirical research, which discusses the criteria used for the emerging countries' sample definition, for the activities that can be considered development cooperation, as well as other elements which will be critical to South-South cooperation's proper characterization.

Keywords: South-South cooperation; development cooperation; emerging countries;

* Este é um trabalho em andamento; favor não citar sem a autorização dos autores.

* *This is a working paper; please do not quote without authors' authorization.*

Introdução

Esse artigo tem por interesse discutir, em sua primeira parte, o conceito de cooperação sul-sul, fazendo uma clara distinção entre aquilo que é cooperação sul-sul política daquilo que é cooperação sul-sul para o desenvolvimento. Na segunda parte, discutem-se as decisões teórico-metodológicas que foram realizadas para definir o objeto de pesquisa e o tratamento a ser realizado pela pesquisa empírica.

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

Outro pressuposto assumido pela pesquisa é que a cooperação sul-sul deve ser entendida como uma forma de cooperação internacional, não sendo possível distinguir, em contraste com outras formas de cooperação, características fundamentais que sustentem que essa modalidade seja efetivamente diferente naquilo que concerne ao comportamento

dos atores. Nesse sentido, a abordagem assumida aproxima-se da visão de que a cooperação sul-sul para o desenvolvimento é motivada por uma série de fatores, como: político-estratégico, econômico-comercial, socioculturais, ambiental, entre tantos outros fatores que induzem a atividade política internacional (PUENTE, 2010), inclusive para o exercício de poder (“*soft Power*”) (MILANI, 2013); e afasta-se da perspectiva de que essa cooperação seja motivada exclusivamente por solidariedade (AYLLON, 2006). O que diferencia relevantemente a cooperação sul-sul das demais formas de cooperação é que essa é realizada pelos países do hemisfério socioeconômico sul. Denominados de países de Terceiro Mundo durante a Guerra Fria, atualmente são tratados como países em desenvolvimento (inclusive com membros do antigo bloco socialista) os países que compõem esse grande hemisfério sul e suas respectivas relações de cooperação.

Cooperação Sul-Sul

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

A cooperação sul-sul política promove toda diversidade de interações internacionais vistas no sistema internacional, sejam essas bilaterais, multilaterais, através de organismos internacionais e a formação de blocos. Dentre essas modalidades torna-se relevante destacar a formação de grupos de votação em fóruns multilaterais em função da defesa dos interesses dos países menos desenvolvidos em detrimento das preferências dos países desenvolvidos, como o G-77 com diversas representações em órgãos do sistema ONU e o G-20 agrícola, formado para a defesa dos interesses dos países fortemente agrícolas na OMC.

Outras formas de cooperação sul-sul política são os grupos de concertação política regional, como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a União Africana (UA) e o Diálogo para a Cooperação da Ásia (ACD); e os blocos integração regionais, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUR), a Comunidade Andina (CAN), a Comunidade Econômica dos países do Oeste Africano (ECOWAS), a União Aduaneira da África Austral (SACU), o Conselho

de Cooperação do Golfo (GCC), a ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático) e o “*Pacific Islands Forum*”, entre tantas outras ocorrências regionais de cooperação sul-sul.

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

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

As primeiras iniciativas de promoção da cooperação para o desenvolvimento entre os países do sul acontecem na década de 1950, com a percepção desses países do sucesso do Plano Marshall, a política de reconstrução da Europa Ocidental promovida pelos Estados Unidos que lançaria as bases para a criação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – até hoje o principal organismo promotor da cooperação para o desenvolvimento entre os países desenvolvidos e países em desenvolvimento: a cooperação Norte-Sul -; e com o processo de descolonização de África e Ásia e a ascensão da agenda de desenvolvimento por parte desses novos Estados, com demandas mais urgentes do que os países da Europa – politicamente essa agenda estava atrelada ao Movimento dos Não-Alinhados e motivou a formação do G-77 na Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) (PUENTE, 2010).

O período entre as décadas de 1960 e 1990 é marcado mais pela dependência dos países em desenvolvimento em relação ao recebimento de cooperação proveniente dos países desenvolvidos do que iniciativas de cooperação sul-sul. Durante esse período também ocorreram os choque dos preços do petróleo, ocasionando um enorme endividamento dos

países do sul. Nesse sentido, a disponibilidade de recursos financeiros, técnicos e humanos era escassa nos países em desenvolvimento, o que limitava as possibilidades de cooperação. Nessa fase também se tornou claro para os países do sul o baixo impacto em termos da sustentabilidade do desenvolvimento das iniciativas de cooperação promovidas pelos países do Norte.

O Plano de Ação de Buenos Aires⁴ de 1978, sob os auspícios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), já preconizava a busca pela adoção de práticas mais efetivas para a promoção do desenvolvimento a partir da cooperação técnica, apontando a necessidade de maior envolvimento dos países receptores (países do sul) para a identificação dos setores estratégicos, o fortalecimento da burocracia pública e a formação de centros de pesquisa. Em relação à cooperação sul-sul, o plano recomendava que a atuação internacional dos países do sul deveria ser gradual, do nível regional ao interregional e internacional, de modo a prover autossuficiência nacional e incentivar os fluxos nas regiões geográficas menos desenvolvidas.

A partir da década de 1990 e do fim da União Soviética, a política internacional abre-se a novas agendas internacionais além de segurança e comércio. Nessa época importantes temas são objeto de interesse internacional através das conferências sobre: Direitos da Criança (1989), Educação (1990), Meio Ambiente (1992), Direitos Humanos (1993), População (1994), Direitos da Mulher (1995), Habitat (1996) e Mudanças Climáticas (1997) (AYLLON, 2006). A adoção dos Objetivos do Milênio⁵ no fim da década colocaria a agenda do desenvolvimento no centro dos debates de política internacional. Nesse período tornavam-se novamente claro para os países do sul as limitações do modelo de cooperação para o desenvolvimento proposto pelos países do norte. Apesar do maior volume de atividades e recursos no decorrer da década, as atividades de cooperação para o desenvolvimento foram incapazes de promover um desenvolvimento que perdurasse para além do escopo e vigência dessas atividades de cooperação. Tornava-se imperativo aos países o fortalecimento da cooperação sul-sul em função do atingimento de um nível sustentável de desenvolvimento.

Nos anos 2000, as discussões da cooperação para o desenvolvimento dividiram-se em duas vertentes: a busca por maior nível de financiamento e por maior efetividade da

⁴<http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/BAPA.pdf>

⁵<http://www.un.org/millenniumgoals/>

cooperação internacional. Com relação ao financiamento, a conferência de Monterrey⁶ (2002), posteriormente reforçada pela conferência de Doha (2008), ainda é o marco mais importante. O Consenso de Monterrey adota que os países do sul organizem parte de seus recursos financeiros domésticos para a promoção de seu desenvolvimento; a mobilização de recursos financeiros para o desenvolvimento a partir do investimento externo; o crescimento do comércio internacional entendido como uma engrenagem de promoção do desenvolvimento; preconiza a sustentabilidade das dívidas externas e a coerência entre as atividades domésticas e o sistema financeiro internacional. Uma nova conferência a respeito do financiamento da cooperação para o desenvolvimento em Adis Abeba está marcada para ocorrer em julho de 2015.

Na vertente da efetividade, quatro fóruns⁷ de alto nível sobre a efetividade da cooperação marcam as discussões sobre a cooperação para o desenvolvimento. A conferência de Roma (2003) determina maior participação dos países receptores da cooperação: a cooperação deve ser fornecida conforme as prioridades do país receptor; o receptor deve concentrar esforços na melhoria e na flexibilidade da burocracia responsável pelas atividades de cooperação; e as boas práticas devem ser encorajadas e monitoradas, fortalecendo os caminhos para o desenvolvimento estabelecidos pelos países receptores. Nas conferências seguintes – Paris (2005) e Acra (2008) – foram adotados planos de ação nos quais pela primeira vez receptores e doadores concordaram em ser igualmente responsáveis pelo resultado da cooperação. Em Paris (2008) acordou-se que os países em desenvolvimento deveriam determinar suas estratégias para a redução de pobreza, a melhoria de suas instituições e o combate à corrupção; países doadores devem se alinhar a essas estratégias e usar os sistemas locais, coordenar e simplificar os procedimentos e compartilhar as informações; países receptores e doadores devem focar em resultados, de modo que o desenvolvimento possa ser mensurável. Enquanto em Acra (2008), conferência com alto grau de participação de atores internacionais não estatais, houve o reforço das proposições de Paris e a contração de novos compromissos: a declaração de Bogotá sobre a adoção de princípios de efetividade na cooperação sul-sul; os princípios de Istambul sobre a participação da sociedade civil na cooperação para o desenvolvimento e a declaração de Dili

⁶Para informações sobre o financiamento da cooperação para o desenvolvimento e suas respectivas conferências (Monterrey/Doha/Adis Abeba), acesse: <http://www.un.org/esa/ffd/>

⁷ Para informações sobre a efetividade da cooperação para o desenvolvimento e seus respectivos fóruns (Roma/Paris/Acra/Busan), acesse: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/srome.htm>

sobre a adoção de princípios de efetividade na cooperação em países afetados por conflitos. Por fim, a conferência de Busan (2011), além de reforçar os princípios e diretrizes adotadas nos encontros anteriores, discutiu a adoção de mecanismos de controle democrático sobre a cooperação para o desenvolvimento, recomendando que as comunidades locais devam ser parte de todo o processo de cooperação; e a necessidade de aumento das práticas de cooperação triangular (através do intermédio de organizações internacionais) e sul-sul, de modo a promover maior diversidade de cooperação horizontal, nas quais é percebida maior *expertise* por parte países doadores, em função deles já terem experiência como recebedores e entenderem melhor as demandas dos doadores.

Em 2014, aconteceu o primeiro encontro de alto nível da “Parceria Global para a Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento”⁸ na Cidade do México. A parceria é decorrente da conferência de Busan, na qual a necessidade de concertação das práticas mais eficazes tornou-se evidente. No documento final do encontro, torna-se claro que, apesar da crescente importância nos últimos anos, a cooperação sul-sul detém um caráter complementar (não de alternativa) à cooperação norte-sul, sendo atualmente responsável por cerca de 10% das atividades de cooperação para o desenvolvimento. A cooperação sul-sul é entendida como uma modalidade que pode melhorar muito a efetividade da cooperação, visto que a doadores são antigos recebedores, possuidores de valiosa experiência e conhecimento dos processos em torno da cooperação para o desenvolvimento. Nesse contexto, o encontro da Parceria Global preconiza que as práticas de cooperação triangular⁹ sejam estimuladas, sobretudo as formas que envolvem os países desenvolvidos e as organizações internacionais, como a prática que tem maior potencial para a promoção da cooperação para o desenvolvimento eficaz.

A partir dessa demarcação teórica da cooperação sul-sul através da clara distinção entre a cooperação sul-sul política e a cooperação sul-sul para o desenvolvimento, com destaque para a evolução histórica das agendas políticas da cooperação para o desenvolvimento, a pesquisa volta esforços para a definição dos parâmetros de realização da pesquisa empírica, os quais serão tratados na próxima seção.

⁸ Para informações sobre a parceria global para a efetividade da cooperação para o desenvolvimento e o respectivo encontro na Cidade do México, acesse: <http://effectivecooperation.org/wordpress/>

⁹ O documento destaca três formas de cooperação triangular: dois países em desenvolvimento como doadores e um recebedor; um país em desenvolvimento e um desenvolvido como doadores e um recebedor; e um país em desenvolvimento e uma organização internacional como doadores e um recebedor.

Etapas metodológicas

A primeira decisão metodológica da pesquisa foi a definição da amostra de países emergentes que seriam estudados. Países emergentes é um termo criado na década passada para denominar um conjunto de países com crescimento econômico bastante acelerado, acima das médias de crescimento mundial e dos países desenvolvidos, que tendem a concentrar parcelas cada vez mais importantes da economia mundial. O conjunto de cálculo dos fatores que levam a um país ser denominado emergente é bastante complexo e varia conforme os organismos financeiros. O resultado da amostra se deu pelo cruzamento das principais listas de classificação de países emergentes referentes ao ano de 2013 (quadro1), no qual 16 países integram todas as listas de classificação: África do Sul, Brasil, Chile, China, Filipinas, Hungria, Índia, Indonésia, Malásia, México, Polônia, República Tcheca, Rússia, Tailândia, Taiwan e Turquia; e 4 países fazem parte de 4 das 5 listas: Colômbia, Egito, Marrocos e Peru. A pesquisa empírica sobre cooperação sul-sul teria, portanto, esse conjunto de 20 países como objeto de estudo. Esse conjunto de 20 países tornou-se, portanto,

Quadro 1: Listas de classificação de países emergentes em 2013

| Países | Standard & Poor's ¹⁰ | MSCI ¹¹ | FTSE ¹² | Dow Jones ¹³ | BBVA ¹⁴ |
|----------------------|---------------------------------|--------------------|--------------------|-------------------------|--------------------|
| África do Sul | X | X | X | X | X |
| Argentina | | | | | X |
| Bahrein | | | | | X |
| Bangladesh | | | | | X |
| Brasil | X | X | X | X | X |
| Bulgária | | | | | X |
| Chile | X | X | X | X | X |
| China | X | X | X | X | X |
| Colômbia | X | X | X | | X |
| Coreia do Sul | | X | | X | X |
| Egito | X | X | X | | X |

¹⁰ <http://latam.spindices.com/index-family/emerging-equity/all>

¹¹ <https://www.msci.com/market-cap-weighted-indexes>

¹² <http://www.ftse.com/products/indices/emerging-indices>

¹³ <http://www.djindexes.com/emergingmarkets/>

¹⁴ <https://www.bbvarsearch.com/en/category/regions-en/emerging-economies-en/eagles-en/>

| | | | | | |
|--------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| EAU | | | X | | X |
| Eslováquia | | | | | X |
| Estônia | | | | | X |
| Filipinas | X | X | X | X | X |
| Hungria | X | X | X | X | X |
| Índia | X | X | X | X | X |
| Indonésia | X | X | X | X | X |
| Jordânia | | | | | X |
| Kuwait | | | | | X |
| Letônia | | | | | X |
| Lituânia | | | | | X |
| Malásia | X | X | X | X | X |
| Marrocos | X | X | X | | X |
| Maurício | | | | | X |
| México | X | X | X | X | X |
| Nigéria | | | | | X |
| Omã | | | | | X |
| Paquistão | | | X | | X |
| Peru | X | X | X | | X |
| Polônia | X | X | X | X | X |
| Qatar | | | | | X |
| Rep. Tcheca | X | X | X | X | X |
| Romênia | | | | | X |
| Rússia | X | X | X | X | X |
| Sri Lanka | | | | | X |
| Sudão | | | | | X |
| Tailândia | X | X | X | X | X |
| Taiwan | X | X | X | X | X |
| Tunísia | | | | | X |
| Turquia | X | X | X | X | X |
| Ucrânia | | | | | X |
| Venezuela | | | | | X |
| Vietnã | | | | | X |

Fonte: Quadro desenvolvido pelos autores.

Outra decisão teórico-metodológica desenvolvida pela pesquisa foi a classificação das modalidades de atividades que podem ser consideradas cooperação para o desenvolvimento. As formas de classificação das atividades variam substancialmente conforme as diferentes perspectivas. Historicamente, existem três campos principais da

cooperação para o desenvolvimento: humanitário; econômico-financeiro e técnico-científico. A divergência entre os autores está nas modalidades inseridas em cada um desses campos.

Associando a as contribuições de Bruno Ayllón (2006), de Carlos Puente (2010) e daquela desenvolvida pela pesquisa, podem-se distinguir nove modalidades de cooperação para o desenvolvimento (quadro 2). No campo humanitário têm-se as modalidades de assistência alimentar e assistência humanitária. No campo econômico-financeiro têm-se as modalidades de perdão da dívida, ajuda financeira, bens e equipamentos, infraestrutura e preferências comerciais. No campo técnico-científico têm-se a cooperação em ciência e tecnologia e a cooperação técnica.

Quadro 2: Modelos de classificação da cooperação sul-sul

| Modalidades de Cooperação para o Desenvolvimento | Carlos Puente | Bruno Ayllón | Campos & Versieux |
|--|--------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| Assistência Alimentar | SIM | SIM (Ação Humanitária) | NÃO |
| Assistência Humanitária | SIM* | | |
| Perdão da Dívida | NÃO | SIM (Ajuda Financeira) | NÃO |
| Ajuda Financeira | SIM (Cooperação Financeira) | | SIM |
| Bens e Equipamentos | | SIM (Cooperação Econômica) | SIM |
| Infraestrutura | | | SIM |
| Preferências Comerciais | NÃO | SIM | NÃO |
| Cooperação em Ciência e Tecnologia | SIM | SIM | SIM (Cooperação Técnica) |
| Cooperação Técnica | SIM | SIM | |

Fonte: Quadro desenvolvido pelos autores.

Campo Humanitário:

- Assistência Alimentar: doação de alimentos, bem como o repasse de bens para a produção de alimentos e linhas de crédito para a aquisição e produção

de alimentos. Puente considera que essa modalidade estaria ligada à promoção da segurança alimentar.

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

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

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

Campo Econômico-Financeiro:

- Ajuda Financeira: acesso ao capital, através de linhas de crédito, investimentos e facilitação de importação em prol de determinado setor produtivo. Empréstimos e transferência de recursos em função da implementação de atividades de cooperação específicas.
- Perdão da Dívida: perdão parcial ou integral das dívidas externas dos países. É entendido por Ayllón como um dos tipos de modalidade de ajuda financeira.
Pesquisa: entende-se que o perdão da dívida, ainda que importante para os países em desenvolvimento, não é uma forma de cooperação para o desenvolvimento em função de não haver relação direta entre o perdão e a promoção de desenvolvimento no país beneficiário.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Além de toda essa distinção entre modalidades e atividades de cooperação desenvolvidas pelos emergentes, a pesquisa buscou estudar também a origem da iniciativa de cooperação: pública, privada, ou público-privada. Também o número e tipo de atores envolvidos: bilateral, multilateral (somente com países do sul, com países do sul e do norte e com países do sul e organizações internacionais), descentralizada (realizada por subunidade nacional), não governamental e empresarial. Estuda-se também se há investimento direto de recursos financeiros e se eles são reembolsáveis aos países doadores; se a cooperação é ligada a alguma condicionalidade imposta pelo país doador; as agendas (educação, saúde, agropecuária, etc.) de cooperação entre os países; a localização geográfica dos países receptores, a fim de determinar o caráter regional ou global da cooperação; e o ano de implementação da cooperação, de modo a determinarmos uma linha do tempo da cooperação sul-sul realizada pelos emergentes.

A partir dessas variadas etapas de classificação do conteúdo disponibilizado pelos relatórios oficiais dos países emergentes, espera-se ter um conjunto de informações que permita analisar de maneira profunda o conjunto (ou por cada país) da cooperação sul-sul para o desenvolvimento realizada pelos emergentes.

Palavras Finais

O artigo trouxe a discussão teórica e metodológica para o estudo da cooperação sul-sul para o desenvolvimento realizada pelo conjunto dos países emergentes como doadores dessa modalidade de cooperação. Nesse sentido, o artigo pretende suscitar e contribuir para o debate entre as abordagens sobre a cooperação sul-sul, assim como para a discussão das melhores estratégias para se analisar empiricamente esse campo de estudo.

Referências

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

AYLLON, Bruno. **O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e a dimensões teóricas.** In *Revista de Economia e Relações Internacionais*. Vol 5, Nº 8, jan. 2006.

CAMPOS, Taiane & VERSIEUX, Bernardo. **A cooperação internacional e a projeção internacional de países emergentes: cenários e perspectivas.** (2013) Pesquisa em andamento. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

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

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