

Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano

South-South Cooperation and Foreign Policy: Brazil and China in Africa

Carlos R. S. Milani¹
Tassia C. O. Carvalho²

RESUMO

No campo do desenvolvimento internacional, a Cooperação Sul-Sul (CSS) tem sido apresentada como uma alternativa, não uma estratégia de substituição, à Cooperação Norte-Sul, graças à concepção e implementação de políticas defendidas como sendo mais horizontais, menos assimétricas e fundadas na solidariedade entre países em desenvolvimento. Nesse contexto, Brasil e China, detentores de duas das atuais seis maiores economias do mundo, não hesitam em se declararem ativamente engajados no desenvolvimento de países africanos, bastante receptivos à construção de agendas de cooperação. Quais seriam as prioridades de Brasil e China em termos de CSS? Que instituições desenvolvem e como estas se relacionam com as respectivas políticas externas? Com base nesses questionamentos, este artigo tem um duplo objetivo: de um lado, apresentar e problematizar os discursos e as normas que regem as agendas de cooperação desses dois países em termos comparativos e, por outro, analisar a concepção e a implementação de políticas de Brasil e China na cooperação com o continente africano. É assim que visamos identificar semelhanças e distanciamentos entre esses dois atores da CSS e questionar em que medida suas práticas e discursos se aproximam ou se afastam das críticas tradicionais da literatura acadêmica sobre a Cooperação Norte-Sul.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação internacional para o desenvolvimento. Relações Sul-Sul. Política externa comparada. Brasil. China. Continente Africano.

ABSTRACT

In the field of international development, South-South Cooperation (SSC) has been presented as an alternative, and not a substitute, to North-South cooperation, through the design and implementation of policies advocated as being more horizontal, less asymmetrical and based on solidarity among developing countries. In this context, Brazil and China, two of the current holders of the six largest world economies, do not hesitate to declare themselves actively engaged in the development of African countries, which are very receptive to building cooperation agendas. What are the priorities for Brazil and China in terms of South-South Cooperation (SSC)? What institutions do they develop, and how do they relate to Brazilian and Chinese national foreign policy agendas? Based on these questions, this article has a double objective: on one hand, to present and discuss the norms and rules governing the cooperation agendas of these two countries in comparative terms, and secondly, to analyze the design and implementation of Brazilian and Chinese cooperation policies in the African continent. This is how we aim to identify similarities and differences between these two major players in SSC, and then question to what extent their practices and discourses look similar or move away from traditional criticism of the academic literature on North-South Cooperation.

Keywords: International Development Cooperation. South-South Relations. Comparative Foreign Policy. Brazil. China. African Continent.

1. Carlos R. S. Milani fez seu doutorado em Estudos do Desenvolvimento na Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais (EHESS, 1997) e o posdoutorado em Relações Internacionais em Sciences Po, é professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), pesquisador do CNPq e coordenador do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO, antena Rio de Janeiro).

2. Tassia Camila de Oliveira Carvalho é bacharel em Ciência Política pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Grande Rio. Desde 2007 é pesquisadora do LABMUNDO (www.labmundo.org). Tem desenvolvido pesquisas sobre movimentos sociais transnacionais, ecologia política e, mais recentemente, agendas da Cooperação Sul-Sul.

Recebido em:

17 de setembro de 2012

Aprovado em:

16 de novembro de 2012

Introdução

Foi no contexto internacional após a Segunda Guerra Mundial que a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) passou a exercer papel fundamental enquanto instrumento da política externa dos países desenvolvidos, tanto para a internacionalização de suas práticas de governança, quanto para a projeção de seus respectivos modelos de capitalismo. Tal foi o caso dos EUA, mas também, *a posteriori*, da Europa Ocidental e do Japão. Apesar de imperar o discurso da solidariedade, desde o começo a Cooperação Norte-Sul (CNS) foi moldada por interesses estratégicos e geopolíticos, pela necessidade de difundir o ideal ocidental de modernidade, mas igualmente pela relevância da exportação de modelos de gestão de políticas públicas originários da Europa Ocidental e da América do Norte (MILANI, 2008). Nesse cenário, o subdesenvolvimento dos países periféricos latino-americanos, asiáticos e africanos era considerado um atraso a ser superado, mediante mecanismos oferecidos pela CNS, com vistas à promoção do tão esperado “desenvolvimento”, visto como um ideal a ser atingido. Esqueciam muitos dos defensores da CID, mormente em sua vertente Norte-Sul, que “desenvolvimento” e “subdesenvolvimento”, de fato, devem ser considerados como estruturas parciais e interdependentes na conformação de uma mesma realidade.

Relembrando Dupas (2006), podemos afirmar que a busca do desenvolvimento e progresso justificou ações políticas com base no atestado de que, com a cooperação, seria possível tornar-se uma sociedade melhor, mais justa e mais “civilizada”, mas essa visão do progresso se tornou um mito, uma vez que apontava a uma direção definida de desenvolvimento de uma ordem e para a realização de uma crescente perfeição sem explicitar a perspectiva daqueles que a comandam e a dos que são comandados. Como demonstra Corrêa (2010), a disparidade entre o discurso da solidariedade e as práticas da CNS pode ser ilustrada, *inter alia*, pelos inúmeros projetos que exigiram (e ainda exigem...) a aquisição de equipamentos e serviços dos próprios Estados doadores, a mobilização quase exclusiva de seus especialistas, o cumprimento de uma série de condições políticas (direitos humanos, boa governança, etc.), além de interpretações verticalizadas das necessidades da população local. Pode-se afirmar que, durante muito tempo, cooperar para o desenvolvimento foi considerado sinônimo de transferência direta de práticas e tecnologias com base em modelos desenvolvimentistas e, sobretudo, ocidentais. Recentemente, entretanto, observa-se a crescente importância, em números e em atenção obtida junto às organizações internacionais e à mídia, de projetos de cooperação entre países em desenvolvimento, tradicionalmente beneficiários e não ofertantes de cooperação. Isso tem sido possível, em grande medida, devido a um amadurecimento político e econômico desses países na concepção de estratégias de desenvolvimento e políticas de longo prazo, a partir das necessidades específicas de suas respectivas sociedades (IPEA, 2010). A fim de compreender-se a expansão do fenômeno da CSS no âmbito das agendas de política externa de Brasil e China, é preciso avaliar a cooperação por eles ofertada em dois níveis de análise distintos, porém complementares: o nível das normas e conceitos, e o das práticas.

É o que faremos no item dois deste artigo. Analisaremos, em perspectiva comparativa, os casos das estratégias de CSS do Brasil e da China, detentores de duas das atuais seis maiores economias do mundo, e que não hesitam em se declararem ativamente engajados no desenvolvimento da cooperação com países africanos, bastante receptivos à construção de agendas de cooperação. Quais seriam as prioridades de Brasil e China em termos de CSS? Que instituições desenvolvem e como estas se relacionam com suas respectivas políticas externas? Com base nesses questionamentos, este artigo tem um duplo objetivo: de um lado, apresentar e problematizar os discursos e as normas que regem as agendas de cooperação desses dois países em termos comparativos e, por outro, analisar a concepção e a implementação de políticas do Brasil e da China na cooperação com o continente africano. É assim que visamos identificar semelhanças e distanciamentos entre esses dois atores da CSS e questionar em que medida suas práticas e discursos se aproximam ou se afastam das críticas tradicionais da literatura acadêmica sobre a CNS.

A Cooperação Sul-Sul: breve história e alguns conceitos

Do ponto de vista histórico, considera-se como importante marco histórico nas agendas da CSS a celebração, em 1955, da Primeira Conferência de Países da Ásia e da África, em Bandung (Indonésia). Bandung foi um dos primeiros passos da cooperação política entre países em desenvolvimento com o objetivo de combater as diferentes versões do colonialismo e da dominação ocidental, em nome da solidariedade entre os países do Terceiro Mundo. Além disso, também decorreram desses primeiros passos algumas posturas diplomáticas e geopolíticas de distanciamento em relação às duas superpotências da ordem da Guerra Fria. A inspiração para o movimento dos não alinhados (MNA) surgiu em Bandung, embora a sua fundação tenha ocorrido somente em 1961, em Belgrado.

Somam-se a essas duas iniciativas outros fatos importantes na história da CSS como, por exemplo: a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (1964); a cooperação cubana por meio do envio, desde os anos 1960, de médicos e professores a inúmeros países em desenvolvimento; a criação do Fundo do Kuwait para o Desenvolvimento Árabe em 1961 e, já nos anos 1970, do Banco de Desenvolvimento Islâmico e do Banco Árabe para o Desenvolvimento; a criação do G-77 nas Nações Unidas e a Nova Ordem Econômica Internacional; a criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e as duas crises dos anos 1970; a Conferência de Buenos Aires e seu Plano de Ação sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (1978); o Programa de Arusha (1979), que enfatizou a importância da “*collective self-reliance*”; o Programa de Ação de Caracas (1981) e a criação do sistema geral de preferências comerciais entre países em desenvolvimento; a criação da Agência Brasileira de Cooperação em 1987; a instalação, em 1992, da agência turca de cooperação e desenvolvimento (TIKA); o reestabelecimento, com a mudança terminológica, da Unidade de Cooperação Sul-Sul no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1996); a celebração do Primeiro Fórum de Cooperação China-África em

Pequim (2000); o Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) em 2003; a Primeira Cúpula do Sul (celebrada no Marrocos, em 2003) que redefiniu as bases do Comitê de Cooperação Sul-Sul, bem como a Segunda Cúpula do Sul (Doha, em 2005) e a Conferência de Alto-Nível das Nações Unidas sobre CSS (Nairóbi, em 2009); a celebração do ano da África para a cooperação turca em 2005; a criação pelo governo sul-africano do “*African Renaissance and Cooperation Fund*”; o lançamento pelo Brasil de seu primeiro relatório, preparado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) sobre cooperação para o desenvolvimento (2010); a fundação da Agência Mexicana de Desenvolvimento e Cooperação (AMEXID), em 2011; o lançamento, em 2012, do Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul do governo brasileiro, com edital com valor global de 2 milhões de USD para projetos concebidos por municípios e estados (2012); o debate entre os BRICS sobre a criação de um banco de desenvolvimento, a partir da iniciativa indiana em 2012, entre outros.

Na transição entre os anos 1980 e 1990, a CSS sofreu revezes políticos e perdeu relevância na conjuntura internacional, uma vez que a maioria dos países em desenvolvimento se defrontava com a crise do endividamento externo e estava sujeita a programas de ajuste estrutural. A CNS, com o final da Guerra Fria e a derrocada da União Soviética, perdeu um de seus fatores-chave em termos de legitimação social: a necessidade de combater a ameaça comunista e a expansão socialista nos países africanos, asiáticos e latino-americanos. No entanto, os grandes países doadores encontravam-se praticamente sozinhos no “tabuleiro da ajuda internacional”, em um momento histórico de enfraquecimento do ideal de solidariedade Sul-Sul. Do ponto de vista econômico, foi também nesse momento em que a crise sistêmica dos modelos nacional-desenvolvimentistas e a aceleração dos processos de globalização aumentaram, no sistema da cooperação internacional Norte-Sul, a dependência de muitos países em desenvolvimento e corroboraram o surgimento de novos critérios e condições para a concessão de financiamentos pelos países do Norte. Portanto, pelo menos até meados dos anos 1990, eram limitadas as possibilidades de renovação da agenda política da CSS. O desenvolvimento dos países do Sul encontrava-se, por assim dizer, ligado umbilicalmente a estratégias de êxito econômico, definido segundo a ética do mercado e os padrões neoliberais (desestatização da economia, desregulamentação financeira, abertura de mercados, internacionalização do comércio). As crises financeiras (1994-1999) afetavam sobremaneira a realidade dos países do Sul, fazendo inclusive com que alguns deles optassem por modelos de integração regional em bases assimétricas, como no caso do México em relação ao NAFTA. Em termos gerais, os anos 1980-90 são pouco favoráveis a pensar a solidariedade potencial entre os países em desenvolvimento, haja vista os estrangulamentos estruturais (econômicos e políticos) da ordem internacional.

Nos anos 2000, a CSS renovou as suas promessas ao defender uma nova visão do desenvolvimento a partir da realidade de países como África do Sul, Brasil, China, Índia ou Turquia. O desenvolvimento não seria mais pensado exclusivamente a partir de uma visão liberal da or-

dem internacional. O papel do Estado e as coalizões entre países do Sul passaram a reforçar a horizontalidade no desenvolvimento de programas de cooperação. Trata-se, desde então, de uma tentativa de garantir uma inserção internacional diferenciada de alguns países do Sul no diálogo com os países desenvolvidos. Boa parte da engenharia institucional que, desde o começo dos anos 2000, tem sustentado a CSS fundamenta-se no pressuposto de que países em desenvolvimento podem e devem cooperar uns com os outros a fim de garantir reformas políticas da governança global (FMI, Banco Mundial, ONU) e resolver os seus próprios problemas econômicos e sociais com base em identidades compartilhadas (ex-colônias, *status* econômico, experiência histórica, etc.), esforços comuns, interdependência e reciprocidade. Isso significa afirmar que a CSS pressupõe uma geopolítica e uma geoeconomia do mundo que não sejam exclusivamente a expressão das prioridades do Ocidente.

O que as iniciativas mais recentes no campo da CSS também demonstram é um crescente interesse, por parte dos países em desenvolvimento, em garantir maior autonomia, por meio de suas respectivas políticas externas, ao processo de cooperação entre países em situação semelhante. É claro que, da mesma forma que a CNS, a CSS não pode ser considerada homogênea. Nesse processo, as novas potências (NARLIKAR, 2010) também agem de acordo com os seus próprios interesses, em alguns casos, relacionados à obtenção de recursos energéticos, à produção de bens agrícolas ou ao aumento de *soft power* no cenário internacional. Ou seja, as políticas de CSS para o desenvolvimento ressurgem, no século XXI, de modo claramente associado ao papel renovado de alguns países em desenvolvimento, os mais poderosos, no sistema internacional, visando principalmente alicerçar a ideia de que os países do Sul podem (e devem, segundo alguns discursos oficiais de política externa) cooperar com outros países do Sul. É evidente que tal crescimento da CSS, em momento de crise do capitalismo no centro do poder global, pode inclusive despertar a apreensão de países do Norte, devido à perda de sua influência e proeminência junto aos países em desenvolvimento, cada vez mais capazes de barganhar entre a CSS e a “ajuda” oficial prestada nos termos do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento da OCDE. Ademais, para além dos projetos e dos financiamentos, a CSS tem despertado mudanças na natureza do debate sobre o desenvolvimento: o Ocidente não tem mais o monopólio das agendas intelectuais sobre os modelos de desenvolvimento, por exemplo, no que diz respeito à emergência das distintas formas de “capitalismo de Estado” em pleno século XXI (SIDIROPOULOS, 2012).

Como argumenta Bruno Ayllón Pino, a CSS destaca-se como fenômeno internacional que atua em duas dimensões:

“uma dimensão política que contempla uma modalidade de cooperação entre países que querem reforçar suas relações bilaterais e coligar-se multilateralmente para ganhar poder negociador nos temas e agenda global. A outra dimensão mais técnica em que dois ou mais países adquirem capacidades individuais e coletivas através de intercâmbios cooperativos em conhecimentos tecnologia e *know how*” (AYLLON PINO, 2011, p. 274).

De acordo com Iara Leite (2012), o termo “cooperação sul-sul” vem sendo amplamente utilizado, mas ainda há dificuldades na formulação de um conceito suficientemente abrangente sobre as práticas que refletem

as prioridades da CSS. Ou seja, a CSS pode incluir em sua agenda uma gama ampla de formas de cooperação entre países em desenvolvimento, desde os espaços multilaterais de negociação (por exemplo, o G-77 ou o G-20 comercial), a formação de coalizões políticas (IBAS, BRICS, por exemplo), passando pela promoção do comércio Sul-Sul (ALADI, SADC), pela construção de espaços regionais de integração (MERCOSUL, UNASUL), financiamento de projetos de infraestrutura via empréstimos subsidiados, até modalidades de transferência de tecnologia, intercâmbio de experiências no campo das políticas públicas e cooperação técnica por meio de ministérios, agências, entidades subnacionais, universidades e organizações não governamentais. O presente artigo detalha esta última dimensão da CSS, que poderia ser chamada de cooperação sul-sul para o desenvolvimento (CSS-D).

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ligada diretamente ao Ministério das Relações Exteriores, define a cooperação para o desenvolvimento a partir de sua dimensão técnica, ou seja, aquela cooperação que

“constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos, como forma de superar restrições que tolhem seu natural crescimento. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir conhecimentos, experiências de sucesso e sofisticados equipamentos, contribuindo assim para capacitar recursos humanos e fortalecer instituições do país receptor, para possibilitar-lhe salto qualitativo de caráter duradouro”.

Percebe-se que a ABC adere ao termo “cooperação técnica entre países em desenvolvimento” (CTPD), deixando de lado um leque mais amplo de postulações e atividades que podem incluir esforços de coordenação diplomática entre países em desenvolvimento ou de integração de suas infraestruturas produtivas em espaços regionais.

Em 2010, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a ABC publicaram o primeiro documento institucional do governo brasileiro sobre cooperação internacional, focado nas ações cooperativas do governo federal brasileiro entre 2005 e 2009. No relatório consta uma definição operacional de cooperação internacional para o desenvolvimento, que seria a seguinte:

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

Ao definir a cooperação como sendo somente aquela que envolve doações (recursos a fundo perdido), o governo brasileiro adota uma postura que pode ser analisada, pelo menos, sob dois ângulos: de um lado, a CSS-D do Brasil seria mais horizontal, mais solidária, mais propriamente cooperativa, uma vez que envolveria exclusivamente as doações (em financiamento ou por meio de cooperação técnica); por outro lado, ao definir dessa forma a CSS-D oficial brasileira, afastam-se conceitualmente os investimentos e financiamentos do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social no processo de internacionalização das empresas brasileiras, ou seja, no processo de projeção do capitalismo brasileiro em países sul-americanos ou africanos. O governo brasileiro protege-se, de um lado,

ao restringir o escopo do esforço cooperativo oficial brasileiro, e obrigá-lo a prestar contas sobre somente a parte da cooperação prestada a título de doação. Tanto a ABC quanto o IPEA ressaltam a importância estratégica que a CSS tem assumido nas agendas da política externa brasileira e se distanciam do conceito de ajuda oficial para o desenvolvimento (AOD) da OCDE, uma vez que salientam poderem ser chamadas de cooperação somente as atividades cujos recursos são investidos a fundo perdido e não com, pelo menos, 25% de concessão (sem necessidade de retorno), como define o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE.

No caso chinês, a CSS assume múltiplas formas, desde o envio de missões médicas por dois anos, a construção de rodovias e pontes, cooperação técnica, a instalação de estações termoeletricas, até programas de treinamento e empréstimos de apoio ao comércio exterior. Do ponto de vista financeiro, inclui doações, empréstimos a juro zero e empréstimos subsidiados. As doações e os empréstimos concedidos sem cobrança de juros são gerenciados pelo Ministério do Comércio, seguindo orientações da política externa chinesa. Os empréstimos subsidiados são operacionalizados pelo EXIMBANK, combinando prioridades diplomáticas e objetivos de desenvolvimento econômico. Boa parte dos fundos oficiais usados pelo governo chinês em nome da CSS não corresponderia ao conceito da AOD (assistência oficial ao desenvolvimento) da OCDE, mas ao de “*other official flows*” (OOF), uma vez que se trata de financiamento público, mas com grau de concessionalidade distinto dos critérios do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) ou de créditos à exportação. É claro que, embora não corresponda ao conceito de AOD da OCDE, isso não significa que a cooperação prestada não se destine à promoção do desenvolvimento (BRAUTIGAM, 2011). Fundamentada em boa dose de pragmatismo econômico, a política chinesa de CSS procura transmitir uma imagem de “ascensão pacífica” e combina princípios históricos (a política de uma única China) com a não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados soberanos (MENDES, 2010).

Pode-se afirmar que, embora as fronteiras entre cooperação técnica, empréstimos subsidiados, créditos à exportação não sejam claras, nem tampouco muito transparentes, é evidente que ambos os governos do Brasil e da China ressaltam, discursivamente, a importância estratégica que a CSS tem assumido nas respectivas agendas de política externa. Ambos rejeitam a terminologia do CAD/OCDE de “países doadores” e de “ajuda” ou “assistência”. Ambos compartilham da definição de CSS proposta pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, segundo a qual a CSS seria “o processo, as instituições e os arranjos concebidos com vistas a promover a cooperação política, econômica e técnica entre países em desenvolvimento na busca de objetivos comuns de desenvolvimento” (UNCTAD, 2010, p. 7). A CSS é apresentada como uma modalidade distinta da CNS, na medida em que haveria maior proximidade em termos econômicos, históricos e culturais. De acordo com Corrêa (2010), o surgimento dessa modalidade de cooperação não estaria relacionado ao esgotamento da CNS, nem a uma retração na intensidade da AOD nos padrões da OCDE, mas sim a uma decorrência natural do crescimento tecnológico, econômico e político de alguns países em desenvolvimento. Ou seja, o

“crescimento da cooperação Sul-Sul possibilitou a expansão internacional dos países em desenvolvimento, os quais passaram a fazer uso da cooperação internacional como instrumento de *soft power* e de conquista de novos mercados para seus bens e serviços (...) movimento esse, diga-se de passagem, relativamente semelhante às origens da atuação internacional dos países doadores tradicionais” (CORREA, 2010 p. 89).

Cooperação Sul-Sul e política externa em perspectiva comparada: a proposta de uma agenda de pesquisas.....

As agendas de política externa de vários países em desenvolvimento integram, hoje, estratégias de cooperação sul-sul (CSS) por intermédio de alianças forjadas no seio de organizações multilaterais (comercial, financeiro, de segurança) e de espaços regionais de integração, mas igualmente por meio de projetos de financiamento e cooperação técnica em áreas desde a saúde pública, educação fundamental e não formal, intercâmbio universitário, meio ambiente, desenvolvimento agrícola, cooperação tecnológica e desenvolvimento científico, gestão pública, até projetos de desenvolvimento produtivo, industrial e de infraestruturas (CHISHOLM, L.; STEINER-KHAMSI, 2009). Tais países são considerados potências emergentes (África do Sul, Brasil, China, Índia, México e Turquia), mas também são chamados de “*new powers*” (NARLIKAR, 2010), “grandes países periféricos” (DUPAS, 1998) ou “*rising states*” (ALEXANDROFF & COOPER, 2010).

Todos são “países de renda média” (HIRST, 2009) que começam a tornar qualitativamente mais densa a sua participação no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento, não mais apenas enquanto beneficiários, mas também como doadores. Atuam em parceria com outros países em desenvolvimento de diferentes regiões do mundo, podendo agir por meio da cooperação bilateral (o que os torna mais diretamente capazes de controlar a agenda) ou da cooperação multilateral (junto a bancos de desenvolvimento ou fundos criados para esse fim), como esquematiza o quadro 2. Segundo dados de 2011, a cooperação desenvolvida por países não membros da OCDE ainda é pequena relativamente aos principais doadores (Estados Unidos, Japão, Alemanha, França), porém representou cerca de 9,3 bilhões de dólares (US) em 2009, ou seja, 6,4% do total dos fluxos de cooperação pública, sendo que alguns deles, a exemplo da Arábia Saudita (3,2 bilhões de USD) e da China (1,9 bilhões de USD) superaram doadores tradicionais que são membros do Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento (OCDE, 2011).

Além disso, a relevância adquirida pela CSS nas políticas externas desses países é concomitante ao papel que passam a desempenhar na agenda política e econômica internacional, particularmente nos processos de reforma da governança global (Banco Mundial, FMI, OMC, G-20 financeiro) e de reconfiguração de alianças regionais e coalizões inter-regionais (SADC - *Southern African Development Community*, UNASUL - União das nações sul-americanas, Fórum IBAS, grupo BRICS, *Shanghai Cooperation Organization*, G-20). É evidente que os países selecionados para a nossa pesquisa apresentam diferenças em termos de desenho institucional de suas políticas de CSS, de comportamento multilateral, tama-

nho de suas respectivas economias, inserção regional, modelo produtivo e de desenvolvimento, assim como de suas respectivas políticas domésticas, em alguns casos mais pluralistas do que em outros. Por conseguinte, torna-se cada vez mais relevante pensar em perspectiva comparada, tanto teórica quanto empiricamente, essa realidade da política externa de algumas potências emergentes e isso em função: (i) da dupla inserção que possuem nas agendas de cooperação para o desenvolvimento enquanto beneficiários e doadores; (ii) da construção (ou relevância maior atribuída a essa agenda) de uma diplomacia da cooperação sul-sul, por meio de discursos, instituições, projetos, montantes a partir dos anos 1990/2000; (iii) da relevância estratégica desses países na geopolítica regional e global; (iv) do legado histórico em termos de participação, entre os anos 1950 e 1970, nos debates sobre as relações centro-periferia, não alinhamento, terceiro mundo e nova ordem econômica internacional; e (v) das semelhanças e diferenças que apresentam para fins de uma *démarche* comparativa (BEASLEY *et alii*, 2002), conforme esboçamos no quadro 2, a seguir.

Temas Países	Valor estimado (US)	Agência responsável e data de criação	Foco geográfico	Temas prioritários	Ênfase: Multilateral Bilateral
África do Sul	143 mi. (2010)	<i>South African Development Partnership Agency</i> (2012), sob o Ministério de Relações Internacionais e Cooperação.	África.	Processos de paz e construção da democracia.	M>B
Brasil	Entre 400 mi. e 1,2 bi (2010)	Agência Brasileira de Cooperação (ABC, 1987), sob o MRE/Itamaraty.	América Latina, África e CPLP.	Saúde, agricultura, educação, gestão pública.	M>B (mas B)
China	3,9 bi. (2010)	Não. Agenda conduzida majoritariamente pelo Ministério do Comércio.	África e Ásia.	Infraestrutura, produção de recursos energéticos, desenvolvimento industrial.	B>M
Índia	680 mi. (2010)	Vários anúncios (desde 2007) de criação de uma agência, mas a cooperação ainda é coordenada pelo Min. das Finanças e MRE.	Países vizinhos (Afeganistão, Butão, Nepal) e África.	Infraestrutura, irrigação, tecnologia de informação, formação.	B>M
México	16 mi.* (2009)	<i>Agencia mexicana de cooperación internacional para el desarrollo</i> (AMEXCID, 2011), junto à SRE.	América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala) e Caribe.	Cooperação técnica, científica e educativa, gestão de situações de emergência.	B>M
Turquia	780 mi. (2008)	<i>Turkish International Cooperation and Development Agency</i> (TIKA, 1992), diretamente sob o gabinete do Primeiro Ministro. Conta com uma rede de escritórios nacionais.	Ásia (Afeganistão, Paquistão, Cazaquistão, Quirguistão), Oriente Médio, Europa dos Balcãs e África.	Desenvolvimento social, serviços e infraestrutura econômica, cooperação educativa e cultural (por meio de ONGs turcas).	B>M

Quadro 1: Síntese das políticas de CSS (países selecionados)

Fontes: AMEXID (www.amexcid.gob.mx); AYALA & PEREZ (2009); GHSi (2012); IPEA/ABC (2010); LATT (2011); OCDE (www.oecd.org/dac); German Development Institute website; TIKA website. *Dados somente de cooperação técnica.

É importante ressaltar que pensar a CSS no âmbito das respectivas políticas externas desses países já aponta para uma segunda opção de natureza teórica e metodológica: as estratégias de CSS não são dissociadas das decisões relativas à inserção internacional desses Estados (projeção de poder político) e à internacionalização de seus respectivos capitalismo no cenário geopolítico e econômico (projeção de poder econômico regional e global). No caso da África do Sul, por exemplo, a cooperação bilateral é canalizada principalmente pelo Fundo *African Renaissance* (cerca de 40 milhões de USD em 2008) e aproximadamente 70% se destina aos países da SADC. No caso da China, sua política de CSS incluiu, em 2009, doações (cerca de 41%), empréstimos sem juros (30% do total) e empréstimos subsidiados (29%), sendo que 63% de sua cooperação se dirigiu a países de baixa renda localizados majoritariamente na África (45,7% dos financiamentos), Ásia (32,8%) e América Latina (12,7%), de acordo com as prioridades chinesas em matéria energética e alimentar. A cooperação econômica indiana, coordenada pelo Departamento de Assuntos Econômicos do Ministério das Finanças, é primordialmente canalizada a países de seu entorno regional e, em segundo lugar, à África. A cooperação técnica indiana, coordenada pela Divisão de Cooperação Técnica e Econômica do MRE, segue o mesmo padrão em termos de orientação geográfica (ZIMMERMANN e SMITH, 2011).

Existem, portanto, fatores sistêmicos globais e regionais (geopolíticos, econômicos, relativos à experiência multilateral de cada um desses países) que explicam as prioridades das agendas de CSS dos países mencionados, mas há igualmente uma dimensão doméstica a ser lembrada. Ao inserir o debate sobre a CSS nas agendas da política externa, reafirma-se a noção de que as decisões sobre concepção e implementação das políticas são objeto da barganha entre atores institucionais e não governamentais no plano doméstico. A política burocrática (ALLISON, 1971) e a legitimação das agendas e atores da CSS (PINHEIRO; MILANI, 2012) são modelos analíticos que permitem entender, no plano doméstico, como e porque são tomadas decisões sobre CSS. Finalmente, ao analisar a CSS desses países à luz de seus respectivos interesses de política externa, afastamos pressupostos mais idealistas sobre as motivações dos agentes, o que não significa, evidentemente, que suas estratégias de cooperação não possam adotar e desenvolver critérios, normas ou, inclusive, responder a demandas de controles democráticos (prestação de contas, transparência) quanto a seus modos de funcionamento, sempre dependendo, no entanto, da trajetória das relações entre Estado e sociedade em cada contexto analisado.

Como tais países concebem e implementam suas políticas externas de CSS? Por meio dessas políticas, assumem liderança regional e os eventuais custos dessa liderança? O que aprenderam a partir das práticas mais tradicionais da CNS? Com base em que desenhos institucionais concebem e implementam essa agenda? Quais seriam as áreas temáticas (cooperação técnica, saúde, educação, segurança pública, meio ambiente) e regiões prioritárias (África, América Latina)? Quais seriam as contradições entre interesses públicos e privados, geradas pelos processos concomitantes de internacionalização das empresas dos respectivos países e

suas agendas de CSS? Tais questionamentos integram a nossa atual agenda de pesquisa, por meio da qual visamos produzir resultados que nos permitam um conhecimento mais aprofundado e comparativo da realidade da CSS (vide quadro 3).

<i>Questões</i>	<i>Variável dependente</i>	<i>Variáveis independentes e dimensões</i>
Como os países selecionados concebem e implementam suas políticas externas de CSS?	Perfil da política externa de CSS dos países selecionados na ordem pós-1989	Dimensão histórica (variável contextual e formativa): como as estratégias de CSS foram integradas às agendas de política externa? Qual é a experiência de cada país em termos de CNS? (história diplomática e história da política externa, autonomia política e construção de coalizões, experiência multilateral).
Por meio de suas políticas de CSS, assumem liderança regional, aceitam pagar custos dessa liderança e compartilham decisão com outros países em desenvolvimento?	Natureza da cooperação: doação, empréstimo, cooperação técnica: montantes investidos; setores e políticas públicas; ênfase em cooperação multilateral ou bilateral.	Dimensão geopolítica (variável contextual e constitutiva): quais são as motivações econômicas e os fundamentos geopolíticos para as políticas de CSS? (relação com a segurança coletiva regional e global, relação com processos de integração regional, com o comércio, acesso a mercados e os investimentos públicos, relação com a internacionalização das empresas de cada país selecionado)
Desafiam ou colocam em xeque o sistema tradicional da CNS?	Normas da cooperação: padrões, valores e conceitos propostos pela política de CSS; estudo de projetos emblemáticos.	Dimensão institucional (variável independente): existe uma agência responsável pela cooperação sul-sul? (aparato institucional, processo decisório, política burocrática, ministérios e agências, entidades subnacionais, aspectos da liderança)
O que aprenderam a partir das práticas mais tradicionais da CNS?		Dimensão da política doméstica (variável independente): quais são os principais atores e agendas das políticas de CSS? (legitimação social, atores não institucionais, opinião pública)

Quadro 2: Quadro de análise da CSS em perspectiva comparada

Fontes: elaboração própria..

Notas preliminares sobre a presença de Brasil e China no continente africano: motivações e interesses

Nesta seção do artigo, defendemos o argumento de que a CSS de Brasil e China deve ser analisada em pelo menos dois níveis: o nível sistêmico (relativo ao sistema já estabelecido da cooperação ou “ajuda” internacional) e o nível do agente estatal (relativo à política externa, suas agendas e atores). Sistemicamente, a CSS pode ser considerada uma estratégia de relação com os países do Norte, na medida em que pretende distinguir-se, discursivamente, da prática dos doadores tradicionais e sustenta conceitos diferentes daqueles propostos pelo CAD da OCDE. O peso relativamente crescente da CSS pode implicar perda de influência do Norte nas agendas do desenvolvimento no continente africano. Como afirma Woods (2008, p. 1206), “*emerging donors are introducing competitive pressures into the existing system (...) the result is a serious challenge to the existing multilateral development assistance regime*”. As dimensões histórica e geopolítica apresentadas no quadro anterior (quadro 2) introduzem questionamentos que integram o que aqui estamos chamando de nível sistêmico.

Quanto ao nível do agente estatal, a evolução da CSS combina um discurso de solidariedade internacional com interesses políticos, econômicos, sociais e culturais de cada Estado chamado “doador emergente”. Ou seja, o discurso anunciado da solidariedade é real, tem fundamento em contextos históricos, culturais e regionais, porém não se encontra dis-

sociado dos interesses das nações envolvidas, do lado do Estado que oferece cooperação e do que a recebe. Brasil e China podem obter ganhos (econômicos, políticos, simbólicos) por meio da cooperação, da mesma forma que Moçambique, Angola, Mali ou Quênia podem barganhar a favor de seus interesses diante de um leque mais amplo de ofertas de cooperação. As dimensões relativas às instituições políticas e aos atores domésticos (quadro 2) são fundamentais na compreensão de como é decidida e operacionalizada, no nível do agente estatal, a oferta de cooperação. Não se pode negligenciar, outrossim, que ambos os níveis (o sistêmico e o do agente) se relacionam dialeticamente, produzindo efeitos que não são lineares entre as diferentes dimensões apresentadas no quadro de análise (“*framework*”) que serve de ponto de partida para a condução desta pesquisa de natureza qualitativa.

Ponto importante a ser esclarecido: muitos países do Sul têm utilizado o conceito de solidariedade para fins políticos, como muitos doadores tradicionais no âmbito da CNS. O Brasil, por exemplo, fez da “diplomacia solidária” um instrumento de sua política externa, definindo-a como um meio através do qual “o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de **colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros povos**” (IPEA, 2010, p. 32, grifo nosso). O governo chinês, no seu relatório publicado em 2011, também enfatiza que, “por meio da ajuda internacional, a China **tem consolidado relações de amizade** e de cooperação econômica e comercial com outros países em desenvolvimento, promovido a cooperação sul-sul e **contribuído para o desenvolvimento comum da humanidade**” (CHINA, 2011, p. 1, tradução e grifo nossos). Portanto, qual seria o conceito de solidariedade com o qual estamos trabalhando, do ponto de vista analítico, a fim de entender e interpretar a CSS nas agendas de Brasil e China?

Em termos teóricos e analíticos, a solidariedade tem longa tradição nas ciências sociais e na filosofia política (STJERNO, 2005). Aqui a entendemos como uma forma de ação coletiva que depende das condições sociais de aproximação entre Estados, grupos e indivíduos (DEVIN, 2004). Trata-se de uma forma específica de relação social e política (como a autoridade, a competição, o conflito) que, em última instância, é indissociável do estado em que se encontra, no tempo e no espaço, a sociedade internacional – composta ao mesmo tempo de uma política interestatal (Estados), de relações capitalistas (mercados), normas (direito internacional) e reivindicações transnacionais (atores não estatais). Portanto, a solidariedade coexiste com o interesse estratégico dos Estados no sistema interestatal capitalista. Os Estados do eixo Sul poderiam ser considerados solidários na construção de uma ordem distinta da ordem liberal estabelecida; compartilhariam, assim, de uma mesma responsabilidade, o que não significa, evidentemente, que seus interesses sejam sempre idênticos na Ásia e na América Latina, na África e no Oriente Médio – porém, eles podem ser convergentes, pelo menos no que diz respeito ao *status quo* da governança global, definida prioritariamente pelo Ocidente. Há, nessa forma de solidariedade, uma clara noção de interdependência entre os países do Sul, mas também uma divisão de responsabilidades, podendo-

se pensar na “solidariedade orgânica” de Durkheim (COICAUD, 2011). A CSS pode ser uma das ferramentas de construção de uma solidariedade de oposição, de resistência e de bloqueio; ela pode ser instrumento para a retomada de uma tradição não ocidental de solidariedade no plano das relações internacionais.

Ademais, os interesses dos Estados também mudam domesticamente, podendo inclusive sofrer transformações graças a novas coalizões políticas no comando do Estado soberano. Esse processo é reflexo da natureza da política externa dos Estados, concomitantemente uma “política de Estado” (no sentido da perenidade de alguns interesses, de defesa, da sobrevivência territorial) e “política de governo” (objeto de disputa e de barganha entre os atores). O mesmo raciocínio se aplica às políticas externas de Brasil e China de CSS, que evidenciam, mormente no caso brasileiro, a presença de inúmeros atores institucionais nas agendas da cooperação. Portanto, diante do exposto, cabe a pergunta: como se manifestam, nesse contexto, as estratégias de CSS de Brasil e China no continente africano?

No caso brasileiro, ocorreram avanços nas ações cooperativas na década de 1990, quando a cooperação entre países em desenvolvimento passou a adquirir maior visibilidade, sobretudo com as aproximações estratégicas do Brasil com países latino-americanos e africanos (PUENTE, 2010). A cooperação técnica passou a ser utilizada pelo Brasil como ferramenta diplomática no bojo do processo de democratização, mormente a partir da criação, em 1987, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Ainda que seja notório o esforço por parte do Governo FHC em intensificar a CTPD no final dos anos 1990, foi, sobretudo a partir de 2003, com o Governo Lula, que a CSS adquiriu condição prioritária nas agendas de política externa do Brasil. Durante o período 2005-2009, as rubricas referentes a assistência humanitária, bolsas de estudos para estrangeiros, contribuições para organizações internacionais e cooperação técnica atingiram, somadas, cerca de 1,4 bilhões de dólares US, sendo a cooperação técnica responsável por 8,8% do total desses financiamentos, conforme a tabela 1, a seguir.

Tabela 1: Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (2005-2009)

Tipos	Total 2005-2009 (US, valores correntes)	% em relação ao total
Assistência humanitária	79.107.405,83	5,55
Bolsas de estudos para estrangeiros	138.748.539,84	9,73
Cooperação técnica	125.694.247,66	8,81
Contribuições para organizações internacionais	1.082.700.249,40	75,91
Total	1.426.250.442,73	100

Fonte: IPEA (2010, p. 20)

Os dados apresentados pelo relatório do IPEA têm recebido o reconhecimento de muitas organizações internacionais (PNUD, OCDE, por exemplo), pelo esforço de sistematização e pela política de transparência do governo brasileiro. Eles também despertam, porém, algum debate quanto à definição operacional de cooperação: a assistência humanitária

ria, com foco no curto prazo e de caráter mais emergencial, poderia ser considerada cooperação para o desenvolvimento (mais estruturante, de médio/longo prazo)? Entre os montantes apresentados, sabendo que as bolsas para estrangeiros também incluem bolsas para cidadãos de países do Norte, o que efetivamente se destina à CSS? No que diz respeito ao apoio às organizações internacionais, que tende a denotar um viés mais comprometido com o multilateralismo e que efetivamente faz parte da tradição da política externa brasileira, os montantes não separam claramente, porém, programas multilaterais destinados à CSS. Sabe-se que o IPEA está, atualmente realizando pesquisas a fim de suprir algumas dessas lacunas, no sentido de tornar os dados da cooperação brasileira mais abrangentes e publicamente transparentes à pesquisa, aos cidadãos brasileiros e à comunidade internacional.

Cabe destacar, ademais, que o período de crescimento orçamentário da ABC vem acompanhado de um período de perda de exclusividade por parte do Itamaraty na promoção da cooperação internacional. Atualmente é difícil encontrar um ministério ou órgão de governo que não reserve parte do seu próprio orçamento para o desenvolvimento de “assuntos internacionais”. A perda do monopólio do Itamaraty na condução das relações exteriores do Brasil é fruto da democratização do Estado e revela, de fato, um processo mais denso de internacionalização das políticas públicas e, ademais, que a evolução da cooperação internacional prestada via ABC representa apenas uma parte da realidade da CSS do Brasil. Mais do que isso, a CSS no federalismo brasileiro também pode assumir a forma de cooperação descentralizada, por meio da ação internacional de estados federados e municípios. O Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul, lançado em 2012 pela presidência, ilustra muito bem a diversificação das agendas e dos atores nesse campo da política externa brasileira. No entanto, o relatório sobre a cooperação prestada pelo Brasil apresenta dados apenas para a cooperação brasileira implementada com “recursos investidos pelo governo federal” (IPEA, 2010, p. 17), ou seja, não considera as atividades das entidades subnacionais. Tampouco contabiliza enquanto recursos para a cooperação os empréstimos concedidos pelo BNDES a empresas brasileiras no processo de internacionalização, uma vez que estatisticamente integra somente recursos investidos “totalmente a fundo perdido” (IPEA, 2010, p. 17). Isso significa que os dados disponíveis abarcam apenas as ações cooperativas conduzidas por órgãos institucionais do governo federal e efetuadas em sua totalidade a fundo perdido. Essa opção foi feita, metodologicamente, para viabilizar a realização e publicação do relatório, porém apresenta uma fotografia ainda insuficiente e incompleta da cooperação prestada pelo Brasil.

Como indicado anteriormente, a partir do governo Lula, a CSS brasileira dá um salto tanto quantitativo quanto qualitativo, uma vez que passa a projetar suas práticas cooperativas em setores dos mais diversos em parceria com vários países do continente africano, principalmente Moçambique (projeto FIOCRUZ no campo da saúde pública), Cabo Verde (educação superior), Chade, Mali, Burkina Faso e Benin (projeto Embrapa Cotton+4 de desenvolvimento agrícola), entre outros. Tal mudança é percebida tanto nos discursos e documentos institucionais quanto nas

viagens presidenciais. A diplomacia presidencial faz parte da política brasileira de construção de uma posição de liderança regional. Por exemplo, em julho de 2009, Lula foi convidado de honra da 13ª Cúpula da União Africana realizada na Líbia; em julho de 2011, Dilma Rousseff designou Lula para representar oficialmente o Brasil na 17ª Cúpula da União Africana, realizada na Guiné Equatorial.

Segundo Saraiva (2010), a nova política externa africanista do Brasil não pode ser considerada uma simples reedição do passado, pois seria mais ousada, indo além do assistencialismo internacional e tentando fazer parte do esforço de reconstrução da logística e de apoio ao desenvolvimento do continente africano. Segundo dados do relatório publicado pelo IPEA e Banco Mundial (2011), em 2009, 50% dos projetos de desenvolvimento internacional do Brasil, administrados pela ABC, foram destinados a países africanos, percentual que aumentou, em 2010, para cerca de 60% (aproximadamente 22 milhões de dólares US). Entre 2003 e 2009, o governo brasileiro perdoou dívidas de Angola, Moçambique e doou 300 milhões de dólares em cooperação alimentar para Somália, Sudão, África do Sul, Saara Ocidental e membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). A África Subsaariana, bem como a América Latina e o Caribe, receberam 62% do volume total de recursos federais destinados à cooperação técnica, científica e tecnológica de 2005 a 2009, correspondendo a R\$ 154,9 milhões (IPEA, 2010, p. 36). O Brasil também contribuiu para o Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD) do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), entre 2005 e 2009, com cerca de 10 milhões de dólares US, elevando o aporte total desde 1973, quando o Brasil começou a realizar tais financiamentos, para US\$ 210 milhões em 2009 (IPEA e BANCO MUNDIAL, 2011).

A política externa brasileira poderia, então, ser caracterizada pela transição de um modelo de credibilidade (governo FHC) para um modelo de autonomia pela diversificação (governo Lula). Podemos identificar uma diferença entre os governos FHC e Lula em relação ao posicionamento brasileiro a respeito do multilateralismo, na medida em que o primeiro governo se caracterizou por uma ênfase na obediência às regras (representada, por exemplo, pela adesão aos regimes internacionais) e o segundo enfatizou a participação ativa na produção dessas mesmas regras (AMORIM NETO, 2011). Segundo Amado Cervo, no governo Lula o multilateralismo permaneceu como um valor importante, não no sentido da confrontação, reforma ou submissão, mas no de “penetrar a ação das estruturas hegemônicas do capitalismo de modo a ser parte do jogo de reciprocidades internacionais, do comando e dos benefícios” (CERVO, 2008, p. 103). A política externa brasileira, a partir de 2003, estava, portanto, “mudando de rumo” (VELASCO E CRUZ; STUART, 2010).

A iniciativa de estabelecimento de um fundo para a CSS no âmbito do Fórum IBAS (Índia, Brasil, África do Sul) ilustra essa postura multilateral das estratégias de cooperação do Brasil. O Fundo já concluiu projetos em Cabo Verde, Guiné Bissau, Haiti e Palestina e executa, atualmente, projetos em Burundi, Cabo Verde, Camboja, Guiné-Bissau, Palestina, Serra Leoa e Vietnã. Criado em 2004, o Fundo objetiva, com base nas capacidades disponíveis nos países do IBAS e em suas experiências nacio-

nais consideradas mais exitosas, apoiar projetos autossustentáveis e reproduzíveis, atendendo particularmente a demandas de países de Menor Desenvolvimento Relativo (MDRs) ou recém-egressos de conflitos. Pelo reconhecimento do êxito de suas iniciativas, o Fundo IBAS recebeu, em 2006, o Prêmio “Parceria Sul-Sul para Aliança Sul-Sul”, concedido pelo PNUD, e, em 2010, o Prêmio “*Millennium Development Goals Awards*”, outorgado pelo “*Millennium Development Goals Awards Committee*”, ONG voltada à promoção das Metas do Milênio.

Essa transição paradigmática da política externa brasileira (da credibilidade para diversificação) acarretou para o Brasil uma política de CSS mais audaciosa no continente africano, na medida em que, como potência média e regional, passa a ser percebido na arena internacional como capacitado para exercer e disputar parcelas de poder (FLEMES, 2010; NOLTE, 2010; VAZ, 2006). Se, por um lado o Itamaraty tem exercido esforço diplomático para o reforço do sentido do *soft power* brasileiro, os discursos do presidente Lula indicaram que há uma reivindicação por uma inserção mais “democrática” nas instâncias superiores de decisão da governança global. Isso pode ser mais bem compreendido quando observamos os discursos do presidente Lula sobre ações de CSS. Quando da visita do presidente da Zâmbia, Rupiah Banda, ao Brasil, Lula afirmou que:

“Na década de 60 lutávamos contra os resquícios do colonialismo. Hoje, é o déficit de legitimidade dos mecanismos de governança global que se sobressai. Temos de persistir no nosso empenho pela reforma dos mecanismos decisórios, em todos os campos. Em um mundo interdependente, precisamos de instituições mais democráticas e soluções mais equitativas. Devemos falar com voz comum na construção de uma ordem mundial que escute nossas aspirações de liberdade e justiça social. Urge atualizar a composição do Conselho de Segurança das Nações Unidas, com vistas a refletir realidade do nosso século” (LULA *apud* MRE, nov. 2010).

Essa postura de defesa por maior integração entre os países do eixo Sul pode ser entendida como uma importante estratégia diplomática multilateral para a emergência do Brasil enquanto potência. Em agosto de 2010, durante reunião de instalação da Secretaria da Cúpula América do Sul-África, reiterou o presidente Lula que:

“Todos nós nos habituamos a ir para a Europa e para os Estados Unidos, todos nós. Nós não olhávamos uns para os outros. Nós, muitas vezes, nos víamos como inimigos. De Cabo Verde ao estado do Ceará, no Brasil, são apenas três horas e meia de avião. Do Senegal também, menos de quatro horas de avião. Entretanto, durante décadas, nós passávamos por cima do Senegal, íamos a Frankfurt, íamos a Londres, íamos a Paris, a Roma, e não parávamos em Cabo Verde, e muito menos no Senegal ou em qualquer outro país africano. Assim valia para o Brasil, valia para a América do Sul e valia também para os países africanos com relação à América do Sul. Nós... os nossos colonizadores nos obrigaram, do ponto de vista cultural, a entender que a saída para os nossos países estava na boa vizinhança e na boa política que nós mantivéssemos com os colonizadores. Agora o que nós estamos descobrindo? Nós estamos descobrindo que África e América do Sul, ou África e América Latina, não utilizaram 5% do potencial de relações políticas, econômicas e culturais. Vejam que coisa absurda! Há muito tempo os americanos abandonaram a África,

pelo menos do ponto de vista dos interesses econômicos imediatos. Agora a China descobriu a África, e todos nós sabemos que os nossos parceiros chineses precisam de muita matéria-prima, precisam de muito alimento, precisam de muito minério de ferro, e todos nós sabemos onde é que tem essa riqueza mineral. Nós sabemos o potencial da Argentina, sabemos o potencial da Bolívia, sabemos o potencial da Venezuela, do Brasil, da Nigéria. Todos nós temos alguma coisa importante a oferecer para o outro país” (LULA, 2010).

Na transição do governo Lula para Dilma Roussef, a política externa brasileira seguiu dando relevância às estratégias de CSS, particularmente no âmbito das coalizões BRICS e IBAS. É evidente que mudou o estilo de condução diplomática e de gestão dos conflitos políticos: Dilma Roussef não apresenta o mesmo carisma internacional de Lula da Silva, muito embora seus índices de aprovação, nas pesquisas de opinião pública no Brasil, tenham, até agora, corroborado alta popularidade da primeira mulher Presidenta do Brasil. Da mesma forma, a mudança de Celso Amorim a Antônio Patriota também produziu diferenças nas ênfases e estilos políticos, o que era de se esperar, muito embora o tema da CSS tenha permanecido nas agendas da política externa brasileira de modo claramente prioritário.

No caso chinês, uma das primeiras observações que devem ser feitas diz respeito à escala na comparação entre os casos de Brasil e China. Sendo duas economias de tamanhos distintos, o “fator China” pesa necessariamente muito mais. Falar de escala em política internacional implica reconhecer que, quando uma unidade muda de tamanho, algo muda para além de seu tamanho; a mudança de tamanho da unidade produz efeitos sobre o seu conteúdo e sobre os patamares a partir dos quais tal unidade interage com outras unidades. A unidade em questão é o Estado (seu poder econômico, sua economia política, território e demografia, seu poder político, social e cultural) e as ações em foco são as estratégias de CSS de ambos os países, bastante diferenciadas na perspectiva da escala.

Uma segunda observação preliminar diz respeito às críticas de lideranças políticas e intelectuais do Ocidente sobre o papel da China nas agendas da cooperação para o desenvolvimento. Os argumentos podem ser reagrupados em seis tipos: (i) associação entre cooperação e interesses comerciais; (ii) violação de normas de boa governança e de direitos humanos; (iii) práticas corporativas apontadas como pouco transparentes; (iv) contribuição para o endividamento dos países africanos (que se beneficiaram de programas de redução da dívida externa, também com o aval do Ocidente); (v) competição desleal nos editais governamentais; (vi) relação entre cooperação e corrida por direitos de extração de minerais e acesso a recursos naturais (PAULO e REISEN, 2010, p. 539). As acusações podem ser explicadas por inúmeros fatores, entre os quais poderiam ser lembrados tanto a concorrência chinesa com as potências ocidentais no continente africano, quanto a sua importância quantitativa cada vez maior nas agendas da CID. Existem claros efeitos da concorrência nos mercados de exportação sobre o desempenho comercial dos países europeus, tal como demonstra Sandra Poncet (2011). A concorrência chinesa provoca mudanças nas lealdades de lideranças africanas em relação a an-

tigas metrópoles. Do ponto de vista quantitativo global, a curva relativa à cooperação chinesa, demonstrada no gráfico 1 (a seguir), é claramente ascendente. Em 2009, 45,7% do total da CSS chinesa foi destinada à África (CHINA, 2011, p. 17).

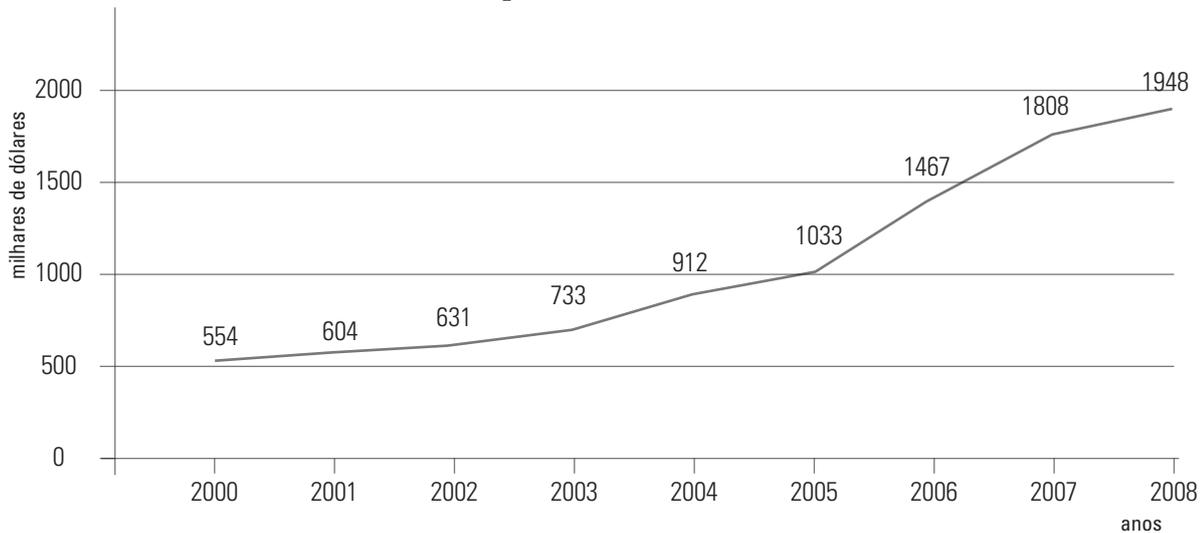


Gráfico 1: Evolução da cooperação chinesa entre 2000 e 2008 (USD mi., valores correntes)

Fontes: Zimmermann e Smith (2011, p. 728). Números absolutos em relação a todos os países beneficiários e somente quanto a valores correspondentes ao que a OCDE denomina de AOD.

Na perspectiva da política externa chinesa, há que se reconhecer que a CSS no continente africano contou com legado histórico mais vantajoso em comparação com as potências ocidentais: a China não foi metrópole de países africanos, defendeu os movimentos de autonomia e independência, sustentou a política do terceiro-mundismo ao lado de muitos Estados africanos, além de economicamente apresentar custos mais baixos nos projetos de construção civil e de desenvolvimento de infraestruturas. Como afirmou o Presidente senegalês Abdoulaye Wade, em 2008, *“Europe has promised to provide US\$15 billion for African infrastructure, but 8 years later it has not delivered it. Now China is ready to deliver this, more rapidly and at fewer costs”*.

É bem verdade que, nos anos 1980, o continente africano, em crise com os programas de ajuste estrutural, não era considerado relevante pelo governo chinês em sua estratégia de modernização econômica. O apoio político e econômico à África por motivos de concorrência com a União Soviética tampouco fazia mais sentido. O comércio entre China e África encontrava-se estagnado. Segundo Ian Taylor (1998, p. 444), os montantes destinados à cooperação oscilavam entre 157 milhões de dólares US (1980), 309 milhões (1983) e 306 milhões (1987). A China não considerava a África uma região importante em sua estratégia de diferenciação quanto aos EUA ou à URSS. Muitos líderes chineses, inclusive Deng Xiaoping, advertiam dirigentes africanos da necessidade de pensar criticamente o socialismo enquanto modelo de desenvolvimento (TAYLOR, 1998).

A celeuma política provocada pela convulsão na Praça da Paz Celestial, em 1989, produziu transformações profundas na política externa chinesa, reverberando, como não poderia deixar de ser, nas relações com

a África do Norte e subsaariana. A crise de Tiananmen encerrou a lua-de-mel da China com o Ocidente, que aumentou o tom crítico em relação às violações de direitos humanos. Muitos líderes africanos, em nome da solidariedade terceiro-mundista, manifestaram apoio público ao governo chinês. É bem verdade que muitos desses dirigentes africanos não poderiam ser considerados como lideranças propriamente democráticas e pluralistas, mas foram claramente visionários no sentido estratégico da possibilidade de cooperação para o desenvolvimento com a China (NAIDU *et al.*, 2009).

Entre em 1989 e 1997, o comércio entre China e África (particularmente a África do Sul) aumentou em mais de 431% (TAYLOR, 1998, p. 454). Em 1994, a China estabeleceu três bancos fundamentais na estratégia de cooperação com a África e outras regiões: o *China Development Bank* (que criou, em 2007, o *China Africa Development Fund*), o *China Export Import Bank* (Eximbank) e o *China Agricultural Development Bank*. Todos eles oferecem projetos mistos de ajuda e empréstimos comerciais, sendo igualmente ponta de lançamento de indústrias chinesas no continente africano, seguindo o modelo de outros países asiáticos que também associaram, em sua história econômica, o financiamento de projetos de desenvolvimento com política industrial, a exemplo do Japão, Coreia do Sul e Taiwan (REBOL, 2010). Essa estratégia é afirmada pelo Ministério do Comércio e pode ser aplaudida por alguns economistas africanos, como no caso da economista ultraliberal Dambisa Moyo, bastante crítica ao apoio econômico sob a forma de “ajuda internacional” e favorável ao processo de instalação de parte da produção manufatureira chinesa (têxtil, plásticos, químicos, por exemplo) e de zonas econômicas especiais na África (MOYO, 2009). A cooperação ocidental tem focado seus programas em reforma do Estado, segundo as normas de direitos humanos e critérios de “boa governança”, com pouca ênfase em infraestrutura logística e produtiva. O governo chinês, por sua vez, não deixa de explicitar a sua estratégia “ganha-ganha”, ou seja, reconhece nas negociações com a elite dirigente africana que a China também ganha com os projetos de cooperação, distinguindo-se, assim, da lógica da “ajuda internacional” que se apresenta, nos discursos das potências ocidentais e agências de Breton Woods, como se fosse sempre economicamente desinteressada.

A China constituiu, na transição para o século XXI, uma verdadeira política de multilateralismo institucionalizado no campo da cooperação com o continente africano. Foram criados, em 2000, os Fóruns de Cooperação China-África (FOCAC, *Forum for China-Africa Cooperation*), que passaram a ser realizados a cada três anos: Pequim em 2000, Adis Abeba em 2003, Pequim em 2006, Sharm El Sheik em 2009 e Pequim ainda em 2012. Em 2000, o governo chinês anunciou o perdão da dívida externa de trinta países, no valor de 1,3 bilhão de dólares, além de abrir 1200 bolsas de estudos para cidadãos africanos na China. Entre 2000 e 2005, enviou mais de 16 mil médicos para trabalharem no meio rural africano (NAIDU *et al.*, 2009). Em Adis Abeba, o Primeiro Ministro Wen Jiabao anunciou a supressão de todas as taxas alfandegárias sobre as exportações africanas (CABESTAN, 2010). No FOCAC de novembro de 2009, a China anunciou a concessão de empréstimos subsidiados de até 10 bilhões de dólares aos

governos africanos e um envelope de 1 bilhão destinado a pequenas e médias empresas africanas.

Os FOCACs expressam o grau de compromisso atual do governo chinês com o continente (vide quadro 3 a seguir) e são organizados multilateralmente, muito embora os convites sejam feitos por Pequim diretamente a cada um dos países africanos, diferentemente do fóruns organizados pelo governo indiano, em que Nova Deli envia o convite geral e aberto à União Africana. As trocas comerciais entre China e África foram multiplicadas por dez entre 2000 e 2010, passando de 10 bilhões de dólares a cerca de 126,9 bilhões (EKMAN, 2011a, p. 56). As empresas de construção civil, a exemplo da gigantesca *China State Construciton Engineering Corporation*, dominam os canteiros de obras públicas na África. Aspecto interessante na perspectiva da comparação com o Brasil, a China criou, em 2003, o Fórum de Macau, envolvendo a cooperação desenvolvida entre a China e os países de língua portuguesa (MENDES, 2010), uma clara demonstração de sua “cross-regional diplomacy” (LANTEIGNE, 2009, p. 15).

Compromisso forte	Compromisso médio	Compromisso baixo
África do Sul, Namíbia, Nigéria, Egito, Argélia, Libéria, Tanzânia, Camarões, Marrocos, Etiópia, Zâmbia, Sudão, Líbia, Tunísia, Moçambique, Quênia e Seicheles.	Zimbábue, República Democrática do Congo, Madagascar, Uganda, Máli, Angola, Maurício, Gabão, Senegal, Gana, Guiné Equatorial, Eritreia, Níger, Botsuana, Togo, Ruanda, Guiné-Conacri, Djibuti.	Malawi, República Centro-Africana, Benin, Chade, Serra Leoa, Mauritânia, Guiné-Bissau, Comores, Burundi, República do Congo, S. Tomé e Príncipe, Somália, Suazilândia, Costa do Marfim, Gâmbia, Burkina Faso e Cabo Verde.

Quadro 3: O compromisso da China no continente africano

Fonte: O indicador de compromisso foi construído por MUZENDA (2009) com base em: fluxos de investimento estrangeiro direto, volume de comércio, número de embaixadas, visitas de lideranças chinesas à África (Presidente ou Primeiro Ministro), número de diplomatas e adidos no continente africano.

Desde o começo dos anos 1990, a política chinesa de cooperação com a África sempre primou por não deixar de lado uma dimensão eminentemente política: o princípio de “uma única China”. A maioria dos países que tradicionalmente reconheciam Taiwan como Estado soberano eram latino-americanos e africanos. Consumada a reunificação dos territórios de Hong Kong (1997) e de Macau (1999), Taiwan permaneceu como o objetivo estratégico de reunificação nacional chinesa (MENDES, 2010). A China logrou progressivamente marginalizar Taiwan, que foi perdendo boa parte de seus aliados na África, merecendo destaque a África do Sul (1998) e o Senegal (2005). Os países africanos que, ainda hoje, reconhecem Taiwan e mantêm relações diplomáticas com a ilha não podem ser beneficiários da cooperação chinesa (os casos de Burkina Faso, São Tomé e Príncipe e Gâmbia, por exemplo).

Outro aspecto eminentemente político da CSS chinesa concerne à noção de “ascensão pacífica”, “desenvolvimento pacífico” “mundo harmonioso”, remetendo à ideia de que a China é uma potência emergente cujo desenvolvimento não seguirá os padrões históricos (força militar, conquista territorial) de potências do passado, mas segundo critérios de cooperação mútua, comércio e diálogo, não ingerência nos assuntos domésticos de outros Estados, igualdade e benefício mútuo (a estratégia “ganha-ganha”). Alguns autores chamaram essa estratégia chinesa de

“*charm offensive*” (LANTEIGNE, 2009, p. 12). Nessa mesma linha, mas mais particularmente no campo da CSS, o governo chinês anunciou seus oito princípios para o desenvolvimento da cooperação econômica e técnica: igualdade e benefícios mútuos; respeito à soberania dos Estados; cooperação via empréstimos sem juros ou com juros subsidiados; apoio à sustentabilidade nacional (“*self-reliance*”); eficiência econômica e produtiva; uso de equipamentos e insumos chineses; capacitação técnica; igualdade de tratamentos dos técnicos chineses na comparação com os técnicos de mesmo nível no plano nacional (CHINA, 2011, p. 32). Como corolário dessas propostas, tem-se mencionado, cada vez mais na literatura, o surgimento de um “Consenso de Pequim”, com foco no capitalismo de Estado, no desenvolvimento de infraestruturas e não no conceito liberal de mercados autorregulados (CABESTAN, 2010; RICHER, 2008).

Uma terceira característica relevante nas agendas de CSS da China diz respeito a suas necessidades energéticas. Empresas como a *China National Petroleum Corporation* (CNPC), *China Petroleum and Chemical Corporation* (SINOPEC) e *China National Offshore Oil Corporation* compraram dezenas de concessões petrolíferas e de gás em países africanos (MENDES, 2010). A África tornou-se, logo após o Oriente Médio, o segundo fornecedor de petróleo da China, com cerca de 30% do mercado (CABESTAN, 2010). Angola, depois da Arábia Saudita, é o principal fornecedor para o mercado chinês, seguida de Nigéria e Sudão. A China também importa da África outros minérios importantes, tais como manganésio, cobre, ferro e o coltan (columbita-tantalita, utilizado na produção de telefones celulares). Cerca de 72% e 13% das importações chinesas da África são, respectivamente, de petróleo e minérios (RICHER, 2008, p. 104).

A presença de trabalhadores chineses é expressiva, acompanhando a importância dos projetos do governo. Em 2007, estimava-se que cerca de 750 mil chineses estavam presentes na região (RICHER, 2008, p. 111). Depois de alguns protestos e reações contra a utilização quase exclusiva de mão-de-obra chinesa em seus projetos, a CNPC mudou sua política e anunciou em sua página da internet que 95% de seus funcionários no Sudão são sudaneses (EKMAN, 2011b, p. 70). Esse pragmatismo econômico da China em suas agendas de CSS, reflexo de sua preocupação com sua segurança energética, também tem sido chamado por alguns autores de “*resource diplomacy*” (LANTEIGNE, 2010, p. 51).

Um último elemento das agendas de CSS que nos parece merecer destaque é a sua dimensão cultural, entre outros por meio da criação de uma rede de Institutos Confúcio. A tabela 2, a seguir, apresenta uma comparação com outras potências que também utilizam o instrumento da diplomacia cultural em suas respectivas políticas externas. No caso chinês, o ano de 2008 foi particularmente importante, pois 8 institutos foram criados no continente africano e, a seguir, outros 6 em 2009 e 4 em 2010. A meta anunciada pelo governo chinês, segundo o Hanban (escritório central em Pequim), é de inaugurar mil institutos no mundo todo até 2020. O impacto no continente africano ainda é, sobretudo, simbólico, pois faltam muitos professores de chinês (mandarim) presentes nos países da região, além do custo de inscrição ser considerado elevado para os padrões africanos.

Tabela 2: Institutos culturais e linguísticos de algumas potências na África

	Alliance Française	British Council	Goethe Institut	Instituto Confúcio	Instituto Cervantes	Japan Foundation
Número de institutos	129	33	26	23	11	1
Número de países	38	23	23	18	4	1

Fonte: EKMAN, 2011c, p. 75

Comentários finais

Os questionamentos apresentados neste artigo não têm pretensão à exaustividade e integram a nossa atual agenda de pesquisa, por meio da qual visamos a produzir resultados que nos permitam um conhecimento mais aprofundado e comparativo da realidade das estratégias de CSS dos países selecionados. Defendemos a hipótese de que é fundamental discutir, com base nas limitações críticas apontadas à experiência histórica e às agendas mais recentes da Cooperação Norte-Sul (CNS), os dilemas que poderão cruzar (ou que, talvez, já estejam cruzando...) as estratégias de Cooperação Sul-Sul (CSS) concebidas e desenvolvidas por países como o Brasil, México, Índia, China, Turquia ou África do Sul. As estratégias de CSS podem contribuir para pensar a cooperação e o desenvolvimento para além dos parâmetros do CAD da OCDE, ou seja, podem provocar a reflexão necessária acerca da universalidade dos critérios e do debate sendo conduzido no âmbito do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento das Nações Unidas. A CSS é, por assim dizer, estratégica também porque politiza o debate sobre cooperação e desenvolvimento a partir de novos pólos de poder (KIM e LIGHTFOOT, 2011).

Voltando ao questionamento “Por que cooperar?” lançado no começo deste artigo, deve-se partir do princípio de que *a diferenciação entre CNS e CSS é fundamentalmente empírica*. É evidente que a CSS deve ser pensada à luz do legado histórico do ativismo multilateral dos países em desenvolvimento (G-77, nova ordem econômica internacional, não alinhamento), dos processos de transformação do sistema internacional desde os anos 1990, mas igualmente em função das necessidades de ajuste por que passa o capitalismo (com as crises de meados dos anos 1990, na periferia do sistema, e a partir de 2007, no seu centro). A empiria a que nos referimos, além disso, encontra-se em construção, a CSS é bastante incipiente em suas formas de institucionalização – aspecto que deve ser levado em consideração.

No entanto, diferenciar CSS de CNS implica, metodologicamente, abraçar a complexidade e ir além da análise das promessas e dos discursos dos governos dos países em desenvolvimento, das denúncias e propostas de parcerias dos atores não governamentais. Implica conhecer a realidade dos países em que os projetos de CSS estejam em curso, pensar seus impactos também na perspectiva do “outro” que é beneficiário da cooperação prestada, ou seja, do moçambicano, do angolano, do queniano, etc. Nesse sentido, é importante acompanhar o monitoramento sendo realizado por organizações da sociedade civil e movimentos sociais sobre as estratégias de CSS, a exemplo dos movimentos dos Atingidos pela Vale

e do relatório “Cooperación Sur-Sur”, publicado pela rede “The Reality of AID”, em 2010. Esse tipo de denúncia e controle social, por militantes nacionais e transnacionais, também pode ter influência sobre o comportamento das elites dirigentes e a melhoria dos padrões de gestão das políticas públicas.

Defendemos o argumento de que, por serem países que também se beneficiaram (e ainda se beneficiam) da CNS, África do Sul, Brasil, China e Índia, entre outros, deveriam atentar para os riscos de reprodução de um tipo de experiência (a cooperação “top-down”, “colonizadora”, não participativa, etc.) que eles próprios criticaram no passado recente. De países beneficiários a Estados com uma oferta de cooperação cada vez mais relevante (doadores “emergentes”, segundo a OCDE), o que “países de renda média” (HIRST, 2009) ou “novas potências” (NARLIKAR, 2010) como Brasil e China propõem de distintivo em suas práticas de CSS? Quais seriam os riscos de que suas políticas de CSS venham a seguir primordialmente estratégias comerciais e de investimento, na tentativa de obtenção de recursos minerais ou de acesso a mercados para suas “commodities” e bens manufaturados? Quais seriam os riscos de que a CSS seja ferramenta, pura e simplesmente, da projeção de novas variedades de capitalismo no plano internacional? Acreditamos que pesquisas empíricas como a que estamos desenvolvendo sejam bastante relevantes na construção de respostas a tais questionamentos.

Referências

- ALLISON, Graham. *The Essence of Decision: explaining the Cuban missile crisis*. Little Brown, 1971.
- AMORIM NETO, Octavio. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. São Paulo: Campus Elsevier/Fundação Konrad Adenauer, 2011.
- AYLLÓN PINO, Bruno. Agentes transformadores da Cooperação para o Desenvolvimento: poderes emergentes e Cooperação Sul-Sul. *Relaciones internacionales* (La Plata), v. 40, p. 99-119, 2011.
- BEASLEY, R.; KAARBO, J.; LANTIS, J.; SNARR, Michael T. (orgs.). *Foreign Policy in Comparative Perspective: domestic and international influences on state behavior*. Washington: CQ Press, 2002.
- BRAUTIGAM, Deborah. Aid ‘with Chinese characteristics’: Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime. *Journal of International Development*, n. 23, 2011, p. 752-764.
- CABESTAN, Jean-Pierre. *La politique internationale de la Chine*. Paris: Presses de Sciences Po, 2010.
- CERVO, Amado. *Inserção Internacional, Formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CHINA, Information Office of the State Council (Xinhua), *The People’s Republic of China. China’s Foreign Aid*. Disponível em. <http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/21/c_13839683.htm> Acesso em maio de 2011.
- CHISHOLM, Linda & STEINER-KHAMSI, G. *South-South Cooperation in Education and Development*. New York: Teachers College Press, 2009.
- COICAUD, Jean-Marc. Solidarity. In BADIE, Bertrand; BERG-SCHLOSSER, Dirk; MORLINO, Leonardo (orgs.). *International Encyclopedia of Political Science*. Londres: SAGE, IPSA, vol. 8, p. 2464-2469, 2011.
- CORRÊA, M. Lopes. *Prática Comentada da Cooperação Internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasília: Edição do Autor, 2010.
- DEVIN, Guillaume (org.). *Les Solidarités Transnationales*. Paris: L’Harmattan, 2004.

DUPAS, Gilberto. A lógica da economia global e a exclusão social. *Estudos Avançados*, nº. 34, IEA/USP, 1998.

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

EKMAN, Alice. China National Petroleum Corporation: portrait d'une entreprise chinoise en Afrique. In: NONJON, Alain (org.). *L'Afrique des nouvelles convoitises*. Paris: Ellipses, 2011b, p. 65-72.

EKMAN, Alice. La place économique grandissante de la Chine sur le continent africain. In: NONJON, Alain (org.). *L'Afrique des nouvelles convoitises*. Paris: Ellipses, 2011a, p. 55-63.

EKMAN, Alice. Les Instituts Confucius en Afrique: nouvel outil de la diplomatie culturelle chinoise. In: NONJON, Alain (org.). *L'Afrique des nouvelles convoitises*. Paris: Ellipses, 2011c, p. 73-80.

ESCOBAR, Arturo. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1994

FLEMES, Daniel (org.). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. New York/Londres: Ashgate, 2010.

GLOBAL HEALTH STRATEGIES INITIATIVES (GHSi). *Shifting Paradigm: how the BRICS are reshaping global health and development*. 2012, http://ghsinitiatives.org/downloads/ghsi_brics_report.pdf.

HIRST, M. Países de renda média e a cooperação Sul-Sul: entre o conceitual e o político. In: LIMA, M. R. S.; HIRST, M. (Org.). *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias*. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) e BANCO MUNDIAL. *Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento*. Brasília: IPEA/BM, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); Agência Brasileira de Cooperação (ABC). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009*. Brasília: IPEA/ABC, 2010.

KIM, Soyeun; LIGHTFOOT, Simon. Does 'DAC-ability' really matter? The emergence of non-DAC donors: introduction to policy arena. *Journal of International Development*, n. 23, 2011, p. 711-721.

LANTEIGNE, Marc. *Chinese Foreign Policy, an introduction*. New York: Routledge, 2009.

LATT, J. Mexico as an emerging donor. EDC 2020, 7th Framework Programme, 2011. http://www.edc2020.eu/fileadmin/publications/EDC2020_-_Policy_Brief_No_18_-_Mexico_as_an__Emerging_Donor_.pdf

LEITE, Iara Costa. *Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos*. Observatório Político Sul-Americano (IESP/UERJ), www.opsa.com.br, volume 7, n. 3, 2012, 40 p.

LULA; Luiz Inácio. In: Ministério das Relações exteriores: *Discurso do presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, durante reunião de instalação da Secretaria da Cúpula América do Sul-África. Caracas-Venezuela*, Ago, 2010. Fonte: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-reuniao-de-instalacao-da-secretaria-da-cupula-america-do-sul-africa/?searchterm=Discurso%20do%20presidente%20da%20rep%C3%BAblica,%20Luiz%20In%C3%A1cio%20Lula%20da%20Silva,%20durante%20reuni%C3%A3o%20de%20instala%C3%A7%C3%A3o%20da%20Secretaria%20da%20C%C3%BApula%20Am%C3%A9rica%20do%20Sul-%C3%81frica>

MENDES, Carmen Amado. A China e a Cooperação Sul-Sul. *Relações Internacionais*, vol. 26, p. 39-46, junho 2010.

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

MILANI, Carlos R. S. Ecologia política, movimentos ambientalistas e contestação transnacional na América Latina. *Caderno CRH*, v. 21, n. 53, p. 287-301, 2008b.

MILANI, Carlos R. S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, Leticia & MILANI, Carlos R. S. *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2012, p. 33-70.

MOYO, D. *L'Aide Fatale*. Paris: JC Lattès, 2009.

- MUZENDA, D. J. *China in Africa: Implications for Traditional Donors and African Development*. Cambridge/Paris: Harvard University Press/OCDE, 2009.
- NAIDU, Sanusha; CORKIN, Lucy; HERMAN, Hayley. China's (Re)-Emerging Relations with Africa: Forging a New Consensus? *Politikon*, vol. 36, n. 1, 2009, p. 87-115.
- NARLIKAR, Amrita. *New Powers: How to Become One and How to Manage Them*. New York: Columbia, 2010.
- NOLTE, Detlef. How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics. *Review of International Studies*, n. 36, 2010.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). *Development Co-operation Report 2011*. Paris: OCDE, 2011.
- PAULO, Sebastian; REISEN, Helmut. Eastern Donors and Western Soft Law: towards a DAC donor peer review of China and India? *Development Policy Review*, 2010, vol. 28, n. 5, p. 535-552.
- PINHEIRO, Leticia & MILANI, Carlos R. S. *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2012.
- PONCET, Sandra. A Ascensão Chinesa: implicações para as economias da Europa. In: LEAO, Rodrigo P. Ferreira ; PINTO, Eduardo Costa; ACIOLY, Luciana (orgs.). *A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*. Brasília: IPEA, 2011, p. 79-114.
- PUENTE, Carlos. *A cooperação técnica horizontal Brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília: FUNAG, 2010.
- REBOL; Max. Chinese Aid to Africa: filling the gaps that others left. *Alternatives (Turkish Journal of International Relations)*, volume 9, n. 2, 2010, p. 39-55.
- RICHER, Philippe. *L'offensive chinoise en Afrique*. Paris: Karthala, 2008.
- SIDIROPOULOS, Elizabeth. *Rising Powers, South-South Cooperation and Africa*. South African Institute for International Affairs (SAIIA), Global Powers and Africa Programme, Policy Briefing n. 47, 2012.
- STJERNO, Steinar. *Solidarity in Europe, the History of an Idea*. Cambridge (R. U.): Cambridge University Press, 2005.
- TAYLOR, Ian. China's Foreign Policy towards Africa in the 1990s. *The Journal of Modern African Studies*, v. 36, n. 3, 1998, p. 443-460.
- UNCTAD. *South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership*. Genebra, 2010.
- VAZ, Alcides Costa (org.). *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*. Brasília: Editora UnB, 2006.
- VELASCO E CRUZ, Sebastião C.; STUART, Ana M. Mudando de Rumo: a política externa do governo Lula. In: VELASCO E CRUZ, Sebastião C. *O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva*. São Paulo: UNESP, 2010, p. 71-86.
- WOODS, N. Whose AID? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs*, v. 84, n. 6, 2008, p. 1205-1211.
- ZIMMERMANN, F.; SMITH, K. More Money, More Actors, More Ideas for Development Co-operation. *Journal of International Development*, vol. 23, n. 5, 2011.