

Textos Cindes N°37

Versão preliminar. Por favor, não divulgar.

Multipolaridade hegemônica?

Cenários para a cooperação para o desenvolvimento internacional e implicações para o Brasil

Lídia Cabral*

Novembro de 2013

* Pesquisadora do projeto *China and Brazil in African Agriculture* e doutoranda do *Institute of Development Studies*.



1. INTRODUÇÃO	3
2. GRANDES TENDÊNCIAS NO DOMÍNIO DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	4
2.1. ATORES	4
2.2. ESPAÇOS DE INFLUÊNCIA	5
2.3. TEMÁTICAS ATUAIS	7
2.4. FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO	10
3. CENÁRIOS PARA O FUTURO PRÓXIMO DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	13
3.1. ELEMENTOS DE ENQUADRAMENTO DOS CENÁRIOS E ALAVANCAS DE MUDANÇA	13
3.2. TRÊS CENÁRIOS E SUAS IMPLICAÇÕES	15
4. IMPLICAÇÕES PARA O SISTEMA BRASILEIRO DE COOPERAÇÃO.....	19
5. CONCLUSÃO.....	20
BIBLIOGRAFIA.....	21

1. Introdução

O mundo está em fluxo constante e alterações nos planos geopolítico, econômico, social, demográfico e geofísico têm repercussões para o domínio da cooperação internacional, quer em termos de atores, pólos de influência, volumes de recursos disponíveis, prioridades de atuação ou paradigmas de cooperação e desenvolvimento. Na segunda década do século XXI, várias tendências são destacáveis ao nível da ordem mundial, com implicações para as políticas e práticas de cooperação para o desenvolvimento, entre as quais:

- (i) ascensão de novas potências globais ao nível econômico e geopolítico;
- (ii) crise financeira e econômica prolongada no seio das “velhas” potências;
- (iii) reforço de ideologias de direita e centro-direita no quadro político europeu, com exacerbação de nacionalismos que se refletem na política externa e de cooperação;
- (iv) revalorização de um paradigma de desenvolvimento centrado no crescimento econômico;
- (v) fracasso de iniciativas cooperativas, aos níveis macro (por exemplo, impasse dos acordos internacionais sobre mudanças do clima e comércio), meso (por exemplo, incapacidade de gerar princípios comuns em Busan¹ com resultante ambiguidade sobre princípios gerais de cooperação) e micro (por exemplo, incapacidade de coordenação de doadores ao nível de países beneficiários).

As primeiras duas tendências sugerem uma inevitável reconfiguração dos pólos de influência, com novas divisões e concepções de “Norte” e de “Sul”. Tal reconfiguração reflete-se nas restantes tendências identificadas.

O presente trabalho tem por objetivos: (i) identificar as grandes tendências ao nível da cooperação para o desenvolvimento internacional, do ponto de vista político (pólos de influência, atores e suas motivações), normativo (temas e paradigmas de desenvolvimento) e financeiro (volume de recursos e modalidades de financiamento) e, nessa base, (ii) traçar cenários prospectivos, com um horizonte de cinco anos, com vista a (iii) debater suas implicações para o Brasil como agente ativo de cooperação internacional.

Desta forma, visa-se dar resposta à questão central que orienta o projeto de pesquisa em que este estudo se insere, concentrando-se neste caso a atenção sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento: em que medida as evoluções dos cenários externos e seus impactos sobre os principais foros de negociação internacional nos próximos cinco anos poderão influenciar as estratégias externas do Brasil em matéria de cooperação internacional?

O texto que se segue está organizado da seguinte forma. Na seção 2 são traçadas as grandes tendências no domínio da cooperação para o desenvolvimento, quer em termos de atores, espaços de influência, temáticas e financiamento do desenvolvimento. Na base destas tendências a seção 3 traça cenários para futuro próximo da cooperação para o desenvolvimento internacionais e a seção 4 tece

¹ Em 2011, realizou-se na cidade de Busan, na Coreia do Sul, o quarto fórum de alto nível sobre a eficácia da ajuda – “High-Level Forum on Aid Effectiveness”.

implicações destes cenários para o sistema brasileiro de cooperação. A seção 5 conclui o texto com algumas considerações finais.

2. Grandes tendências no domínio da cooperação para o desenvolvimento

2.1. Atores

A importância crescente das nações emergentes no sistema global da cooperação para o desenvolvimento está amplamente documentada (Greenhill et al. 2013; Kharas e Rogerson 2012; Morazán et al. 2011; ECOSOC 2008; Woods 2008). Em particular, os designados BRIC assumem um significado cada vez maior não apenas como agentes de cooperação para o desenvolvimento, mas também como parceiros comerciais e fontes de investimento para os países de renda baixa. Um relatório do Fundo Monetário Internacional estima que 60% do impacto dos BRIC (excluindo a África do Sul) no crescimento dos países de renda baixa se deve ao comércio (Samake e Yang 2011: 18).

Outro relatório da mesma instituição destaca o impacto dos BRIC no desenvolvimento de infraestruturas de países africanos e seus consequentes efeitos na produtividade, diversificação industrial e exportações (Mlachila e Takebe 2011). Os BRICS (incluindo a África do Sul) apresentam-se ainda como aliados dos países de renda baixa em questões de governança internacional, como tem sido o caso da aliança entre o Brasil e alguns países africanos em contenciosos ao nível da Organização Mundial do Comércio.

Também as contribuições da filantropia privada têm crescido muito rapidamente, a taxas da ordem dos dois dígitos (Kharas e Rogerson 2012: 10). Este setor inclui doações de multimilionários como Bill Gates e Warren Buffett, programas de Responsabilidade Social Corporativa das grandes corporações e pequenas contribuições angariadas através da internet ou na rua. A filantropia torna-se também uma indústria lucrativa através de investimentos de impacto social que oferecem retorno financeiro a par de benefícios sociais ou ambientais (*ibid*).

Mas há outras tendências a destacar relativas aos padrões emergentes na arquitetura global da cooperação para o desenvolvimento. Uma dessas tendências é o reforço do bilateralismo, fruto da proliferação de parceiros bilaterais governamentais, incluindo dos países emergentes não membros do CAD (Shafik 2011), e não governamentais, como as entidades de filantropia. Apesar do suposto compromisso com o multilateralismo por parte de algumas das potências emergentes, inclusive o Brasil, a associação da cooperação a agendas diplomáticas e comerciais torna inevitável o reforço da via bilateral.

Outro fenômeno a assinalar é o do “minilateralismo” (Naím 2009), isto é, a constituição de agrupamentos formais ou informais entre países, em torno de uma determinada agenda.² O G-20, os BRIC(S), o Fórum IBSA representam alguns exemplos deste fenômeno. O mesmo país está muitas das vezes presente em vários destes fóruns (sendo esse o caso do Brasil para os exemplos citados), criando assim uma sobreposição de alianças e de agendas de negociação.

² Segundo Naím (2009) estes agrupamentos menores poderão ter maior eficácia na resolução de problemas desde que se consiga manter um “número mágico” de parceiros, que variará segundo a problemática a resolver.

O minilateralismo pode ser visto como um efeito colateral da incapacidade de reformar a governança das instituições multilaterais, particularmente as instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, de forma a torná-las mais representativas da atual distribuição de poder econômico ao nível mundial. Castello Branco (2013) salienta que o G-20 tem sido usado como via de apelo à reforma da governança do Fundo Monetário, apesar de pouco ter sido ainda alcançado. A falta de concorrência à posição hegemônica, mas em declínio, dos Estados Unidos tem limitado a eficácia de agrupamentos como o G-20 (*ibid*). Apesar de a China ser apontado como um possível sucessor dos Estados Unidos na liderança mundial, devido à sua magnitude e vitalidade econômica (Lomanov 2008), o gigante asiático não parece ainda disposto a assumir tal papel, pelo menos de forma explícita. Kapur and Suri (2012) atribuem esta falta de interesse ao desajuste entre a agenda global e os interesses domésticos de um país ainda pobre em termos *per capita* como a China.

A capacidade das potências emergentes de construir alianças e de ameaçar o poder hegemônico estabelecido permanece, por enquanto, uma incógnita. Contudo, a criação de um banco de desenvolvimento por parte dos BRICS³ será, a concretizar-se, um teste à capacidade de coordenação dentro deste agrupamento heterogêneo. O processo de concepção e operacionalização do Banco BRICS será um bom estudo de caso para a compreensão das dinâmicas intra-BRICS e da sustentabilidade de uma aliança entre os seus membros.

Enquanto isso, o sistema atual da cooperação para o desenvolvimento parece continuar a caminhar para uma configuração multipolar ou, pelo menos, de crise de liderança. Birdsall (2013) chama a atenção para uma oferta inadequada de governança global, que tem sido incapaz de se manter a par dos processos de globalização econômica, de crescente interdependência entre nações e indivíduos e da globalização da cidadania. Birdsall destaca o reforço da consciência global individual mensurável em termos de um maior esclarecimento (do original em inglês “*awareness*”), posicionamento (“*attitude*”) e ativismo relativamente a temas de governança global. A evolução dos meios de comunicação e de transporte, a crescente exposição do cidadão individual a forças e fenômenos globais (como as crises financeiras internacionais, a mudança do clima, o terrorismo, etc.), a continuada urbanização e expansão das classes médias nos países emergentes são alguns dos fatores que têm contribuído para o reforço de uma cidadania com articulações transfronteiriças. Nos últimos anos, esta tendência tem-se refletido, por exemplo, nos movimentos de protesto contra as disfunções do sistema capitalista e contra as ditaduras no Oriente Médio.

2.2. Espaços de influência

Vários processos se destacam na atualidade como determinantes da agenda de desenvolvimento internacional e sua operacionalização. Estes processos vão abrindo novos espaços de negociação entre os atores vão criando novos atores, temáticas e instrumentos, e vão também expandindo ou reciclando o jargão do desenvolvimento.

Um destes processos diz respeito às negociações em torno das emissões de gases do efeito estufa para a atmosfera, um processo coordenado desde 1992 pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (“*United Nations Framework Convention on Climate Change*”, UNFCCC). Estas conturbadas negociações têm por referência o Protocolo de Quioto de 1997, que fixou metas para as emissões e cujas regras operacionais têm sido negociadas em fóruns subsequentes. Destas

³ Cujo lançamento oficial está previsto para a próxima cúpula dos BRICS, em 2014 no Brasil.

negociações surgiram instrumentos baseados na mercantilização das emissões, tais como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (“*Clean Development Mechanism*”), que permite aos países industrializados compensar o seu excesso de emissões de gases através do financiamento de projetos que promovam a utilização de tecnologias mais limpas e reflorestamento em países em desenvolvimento.

A preocupação com a mudança do clima e o meio ambiente está também no centro da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável que, na sua terceira ocorrência, realizada em 2012 no Rio de Janeiro e conhecida como Rio+20, abriu novas frentes de debate sobre o desenvolvimento sustentável. Da conferência resultaram, entre outros, o compromisso de fixar objetivos de desenvolvimento sustentável (“*sustainable development goals*”), para a formulação dos quais foi criado um grupo de trabalho específico (o “*Open Working Group on Sustainable Development Goals*”), e a adoção vigorosa do conceito de economia verde (UN General Assembly 2012).⁴

De forma relacionada, a agenda de desenvolvimento pós-2015, coordenada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), visa especificamente à elaboração de um quadro de referência sucessor dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). O processo de formulação foi lançado na Cúpula das Nações Unidas sobre os ODM em 2010 e tem-se intensificado ao longo de 2013 com atividades de consulta e engajamento com os vários atores e a constituição de um Painel de Alto Nível para definir as grandes linhas orientadoras. Os resultados deste processo deverão convergir com a atividade em curso do grupo de trabalho estabelecido na Rio+20.

Um domínio paralelo é o da agenda pós-Busan sobre a eficácia da ajuda, particularmente a operacionalização da recentemente constituída Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (“*Global Partnership for Effective Development Cooperation*”)⁵. Fruto do compromisso assumido na Coreia do Sul em 2011 por uma parceria mais abrangente para uma cooperação eficaz para o desenvolvimento, este novo ator substitui o organismo da OCDE responsável pelo acompanhamento e apoio da implementação da cooperação eficaz (o “*Working Party on Aid Effectiveness*”). A Parceria Global é atualmente liderada por membros dos governos da Indonésia, Nigéria e Reino Unido, e o seu secretariado partilhado pela OCDE e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O quadro de acompanhamento dos compromissos de Busan inclui dez indicadores e respetivas metas para 2015⁶, data coincidente com o termo de vigência dos ODM. A primeira reunião ministerial da Parceria Global terá lugar no México até ao final de 2013 e terá por objetivo monitorar o progresso dos compromissos a meio caminho entre o fórum de Busan e 2015.

Outros espaços de governança global de grande importância para a definição da agenda do desenvolvimento internacional incluem a rodada de Doha sobre o comércio internacional, bem como processos relativos à manutenção da paz ou à regulamentação financeira e estabilidade macroeconómica internacional.

⁴ Adotado desde 2008 pela Iniciativa da Economia Verde do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), cujo mandato saiu revitalizado da conferência Rio+20.

⁵ <http://effectivecooperation.org/>.

⁶ <http://effectivecooperation.org/files/about-trackingprogress/INDICATORS.pdf>.

Grande parte destes processos tem sido dominada pelos atores governamentais dos países desenvolvidos, apesar da ubiquidade das agências multilaterais das Nações Unidas. Porém o envolvimento das potências emergentes começa a ser mais notório e a gerar algum impacto. A participação dos BRIC no fórum de Busan foi essencial para validar a narrativa da parceria global, dado que o debate sobre eficácia da ajuda não podia mais ficar alheio à nova realidade geopolítica (Glennie 2011). De certo que a presença destes novos atores jogou um papel na substituição do termo “ajuda” pelo termo mais abrangente de “cooperação”, que inclui agora explicitamente as contribuições da cooperação Sul-Sul e triangular para o desenvolvimento sustentável. O alargamento do clube de parceiros trouxe consigo a necessidade de substituir o quadro único vigente de compromissos comuns, estabelecido nos fóruns anteriores de Paris (em 2005) e Accra (em 2008), por um quadro de compromissos diferenciados, que reconhece diferenças entre as cooperações Norte-Sul e Sul-Sul (Busan HLF4 2011). Constitui-se assim uma abordagem a duas velocidades (Purcell et al. 2011) que distingue entre, por um lado, aqueles (doadores tradicionais) que continuam a subscrever as ações acordadas em fóruns anteriores e, por outro lado, “países de renda média, parceiros da cooperação sul-sul e triangular, bem como organizações da sociedade civil” (ibid: 5), que não estão vinculados a essas ações. Esta parceria de compromissos diferenciados é criticada por criar ambiguidade nas práticas de cooperação, não deixando claro que compromissos se aplicam a cada um dos signatários do novo acordo (Cabral et al. forthcoming). Por outro lado, a não vinculação da cooperação Sul-Sul aos compromissos relativos à “ajuda amarrada” (“*tied aid*”) e à transparência na prestação de contas põe em causa o conceito de eficácia que está na base do processo iniciado em Paris em 2005.

Recentemente, uma reunião ministerial sobre mudanças do clima do agrupamento BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) reafirmou o compromisso com os princípios e dispositivos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, apesar de realçar a necessidade de manutenção do princípio de responsabilidades comuns a todos os países mas “diferenciadas segundo a extensão de sua [de cada país] contribuição histórica (...) levando em consideração circunstâncias e capacidades nacionais, população e necessidades de desenvolvimento (...)” (MRE 2013). Apesar da devoção declarada ao multilateralismo, as potências emergentes servem-se cada vez mais dos agrupamentos minilaterais para concertar posições e exercer influência sobre os espaços e fóruns de negociação sobre o desenvolvimento internacional.

2.3. Temáticas atuais

As tendências ao nível dos atores e dos fóruns de negociação têm conduzido a mudanças graduais nas grandes temáticas do desenvolvimento, fruto também de alterações no contexto global aos níveis socioeconômico, ambiental e demográfico.

Fica para trás a era das Estratégias de Redução da Pobreza (“*Poverty Reduction Strategy Papers*”, ou PRSPs como eram conhecidos), vigorosamente patrocinadas na virada do milênio pelo Banco Mundial e pelo FMI como parte do processo de negociação da dívida dos países de renda baixa, e que enfatizavam a despesa pública nas áreas sociais, particularmente na educação e na saúde, a par da estabilidade macroeconômica.⁷

⁷ Ver, por exemplo: <http://go.worldbank.org/CSTQBOF730>.

Atualmente fala-se mais explicitamente de crescimento econômico e desenvolvimento de mercados e do setor privado, como via para a redução da pobreza. Muitos dos doadores tradicionais tinham já introduzido esta orientação para o fortalecimento do setor privado através de programas de cooperação direcionados a melhorar o ambiente de negócio ou através de apoio ao desenvolvimento de infraestruturas de transporte e comunicação e de serviços financeiros, visando especialmente os pequenos empreendedores.⁸ Os países emergentes vieram reforçar esta tendência, aliando ao financiamento de infraestruturas uma intervenção mais imediata nos mercados, pela via das trocas comerciais e do investimento direto em várias áreas de negócio.

Porém, ao longo dos últimos anos, o debate sobre crescimento e desenvolvimento tem sido amplamente dominado por preocupações com o fenómeno da mudança do clima. Os adjetivos “verde” ou “sustentável” tornaram-se qualificações indispensáveis das noções de crescimento e desenvolvimento, orientadoras das novas estratégias de cooperação e prometendo aliar objetivos de crescimento econômico com o uso sustentável dos recursos naturais - veja-se, por exemplo, OECD (2011) ou UNEP (2011). Alguns autores olham com ceticismo para estes desenvolvimentos e contestam a capacidade de sustentar o crescimento econômico, da forma como ele é tradicionalmente entendido, a par de políticas que efetivamente protejam o ambiente; os mecanismos atuais de redução de emissões de gases e de comércio de carbono têm sido criticados como um fracasso e até como mais danosos no longo prazo do que a inação (Anderson 2012; Guardian Development Network 2013). Outros acusam explicitamente a agenda do crescimento verde de ser uma apropriação do tema ambiental por parte do sistema capitalista, pela via da mercantilização dos recursos naturais (People’s Agreement 2011).

Quanto ao tema da pobreza, ele é tratado cada vez mais de forma mais direta (mas talvez também mais residual). Apesar da noção do “*trickle down*” continuar patente no enfoque no crescimento - isto é, que os benefícios do crescimento econômico acabarão por gotejar até as classes mais carentes - nos últimos anos têm-se assistido a uma rápida expansão de programas de proteção social tendo os mais pobres como grupo alvo.

As transferências monetárias condicionadas (“*conditional cash transfers*”, ou CCTs, em inglês) são exemplo disso. As experiências de países emergentes, como o Brasil e o México, com a aplicação de tais mecanismos de redução da pobreza, têm servido de modelos de referência para o mundo em desenvolvimento e ocupam um lugar de destaque na cooperação Sul-Sul. Mas, apesar do renomado CCT brasileiro Bolsa Família ter alcançado resultados notáveis em termos de redução de pobreza extrema (Soares 2012) este mecanismo tem sido criticado como insuficiente para resolver o problema persistente da desigualdade na distribuição da renda, preservando a situação de privilégio das classes sociais mais altas e mantendo um teto baixo para as políticas públicas dirigidas aos mais pobres (Hunter e Sugiyama 2009).

Os atuais debates sobre pobreza introduzem também uma nova perspetiva geográfica sobre este fenómeno. A pesquisa influente do Institute of Development Studies demonstra que a maioria dos pobres vive atualmente em países de renda média (Sumner 2010). Cinco destes países - a Índia, a

⁸ Ver, por exemplo, orientação da Comissão Europeia e OCDE relativamente ao desenvolvimento do setor privado, respectivamente: http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/private-sector/private_sector_en.htm e <http://www.oecd.org/daf/psd/>.

China, o Paquistão, a Nigéria e a Indonésia – concentram dois terços da atual população pobre mundial (Sumner 2011). Estes dados sugerem que a pobreza deixe de ser vista como um problema dos países de renda baixa e que se deixe de falar de países pobres para passar a falar de pessoas pobres, mudando assim o enfoque dos programas de combate à pobreza (Sumner 2011, 2012).

Porém, outra pesquisa argumenta que, com o crescimento econômico acelerado dos países de renda média mais populosos e a redução do seu crescimento demográfico, a pobreza voltará em breve a ser um fenômeno de países pobres e da África em particular – até 2025, prevê-se que cinco sextos dos pobres de todo o mundo vivam neste continente (Kharas e Rogerson 2012). De qualquer forma, os atuais debates sobre pobreza destacam cada vez mais a questão da desigualdade e a necessidade de políticas redistributivas, particularmente nos países de renda média. Alguns destes países estão agora constituindo seus próprios programas de cooperação internacional, apesar de ainda alojarem bolsões de pobreza consideráveis, como é o caso da Índia ou da Indonésia. A falta de políticas redistributivas ou de ausência de vontade política ou capacidade institucional para solucionar o problema da pobreza poderá continuar a justificar o apoio da comunidade de doadores tradicionais mesmo em países agora eles também provedores de assistência ao desenvolvimento de outros países.

A complexidade da resolução do tema da desigualdade e sua persistência apesar do crescimento do rendimento das nações apontam para um velho dilema no seio da disciplina de estudos do desenvolvimento – o dilema crescimento *versus* desenvolvimento. Chang (2011) argumenta que se tem assistido, nesse debate, ao desaparecimento paradoxal da conceitualização original de desenvolvimento, enfocada na capacidade de transformação produtiva, como se, alega o autor, a obra de Shakespeare *Hamlet* pudesse existir sem a personagem do Príncipe da Dinamarca. A focalização na redução da pobreza e na satisfação das necessidades básicas, preocupação última de mecanismos como as transferências monetárias condicionadas, relega para segundo plano questões como a transformação produtiva e o desenvolvimento tecnológico e das instituições, as quais Chang argumenta serem a base de um processo de desenvolvimento verdadeiro.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a Rodada Doha e os instrumentos de microfinanças são apontados pelo autor como exemplos de processos que carecem de uma perspectiva de desenvolvimento que possibilite a transformação da estrutura produtiva e das capacidades tecnológicas e institucionais, podendo mesmo ser anti-desenvolvimentistas (*ibid*). Segundo Chang, a agenda de liberalização que assenta nas vantagens comparativas das nações, dominante na Rodada de Doha e nos debates sobre comércio internacional, tem sido incapaz de suprir a necessidade dos países mais pobres de reestruturarem as suas estruturas produtivas de forma a melhorarem os seus termos de troca. Os ODM, por seu lado, carecem de uma dimensão sobre a atividade produtiva. As microfinanças, bem como os ODM, enfatizam quase exclusivamente as capacidades individuais, em detrimento dos esforços coletivos e sistemáticos, como a construção de instituições e de um ambiente que fomente a capacidade organizativa, segundo Chang, essenciais para a melhoria da estrutura produtiva.

Uma questão suscitada pela argumentação de Chang é se este suposto esvaziamento do conceito de desenvolvimento estará a ser revertido ou, por outro lado, agravado com a chegada dos novos atores que se espera que cada vez mais irão influenciar a agenda internacional. Países como a China, a Índia e o Brasil são exemplares em termos de sua capacidade de transformação produtiva, através de um modelo capitalista com forte intervenção estatal. Porém, de uma perspectiva de desenvolvimento internacional, a questão que se coloca é que tipo de impacto as políticas que beneficiam, pelo menos

no curto prazo, as estruturas produtivas destas novas potências terão sobre outros países, particularmente aqueles em posição mais desvantajosa no plano internacional.

2.4. Financiamento do desenvolvimento

Redefinição conceitual

O conceito de cooperação para o desenvolvimento tem atravessado um momento de profunda redefinição conceitual, fruto de algumas das tendências acima identificadas, nomeadamente a diversificação de atores e esforços para reconfigurar os paradigmas de desenvolvimento dominantes. Em virtude desta redefinição, as estatísticas sobre a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)⁹, produzidas pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, são cada vez mais contestadas como indicadores representativos das atividades de cooperação. Não apenas a abrangência do conceito APD é menor, devido à emergência de novas fontes de recurso não captadas pelo sistema de reporte do CAD, mas também o próprio conceito de APD é visto cada vez mais como sendo apenas um dos diversos fluxos relevantes ao desenvolvimento.

Desde há algum tempo que as interações Sul-Sul vinham já apontando para a ampliação do conceito de cooperação para além da perspectiva assistencialista do CAD. Refletindo esta diferente abordagem, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) definiu em 2009 a cooperação Sul-Sul como incluindo “doações e empréstimos concessionais (incluindo créditos à exportação) concedidos por um país do Sul a outro para financiar projetos, programas, cooperação técnica, perdão da dívida, assistência humanitária e contribuições para instituições multilaterais e bancos de desenvolvimento regionais” (ECOSOC 2009). O ECOSOC faz ainda a distinção entre cooperação Sul-Sul e assistência prestada pelos doadores do Norte, sendo a primeira apontada como mais ampla, dado incluir também “cooperação através da partilha de experiências, tecnologia e competências, acesso preferencial a mercados e assistência a investimento de caráter comercial” (*ibid*). A horizontalidade e reciprocidade dos benefícios (ou vantagem mútua) são princípios frequentemente apontados como característicos da cooperação Sul-Sul (ECOSOC 2008)¹⁰ e que contrastam diretamente com o discurso da cooperação Norte-Sul que tende a enfatizar o caráter assistencialista da cooperação.

Em 2011, foi a vez do CAD mostrar abertura relativamente às alterações evidentes no panorama internacional de cooperação para o desenvolvimento, no qual países e entidades não membros do CAD, com suas práticas diferenciadas, assumiam um papel cada vez mais preponderante. O fórum de Busan e os compromissos que dele resultaram são o reflexo desta abertura inevitável. É introduzida a ideia de uma parceria global abrangente para a cooperação eficaz, viabilizada através de um quadro de compromissos diferenciados.

Refletindo os debates sobre o conceito de cooperação para o desenvolvimento que se têm sucedido ao fórum de Busan, a taxonomia proposta por Greenhill et al. (2013) inclui, para além dos fluxos da cooperação bilateral e multilateral tradicionalmente considerados pelo CAD no cálculo da APD, os

⁹ Designada por *Official Development Assistance*, ou ODA, na literatura em inglês.

¹⁰ A China é bastante explícita em relação à reciprocidade da cooperação (PRC 2011). O Brasil, contudo, tem um discurso mais ambíguo que não fala explicitamente de reciprocidade mas que, contudo, sublinha o caráter horizontal da cooperação. A reciprocidade da cooperação brasileira está mais patente no discurso da atual Presidente do Brasil que sugere uma visão mais mercantilista da cooperação (Costa Leite 2013).

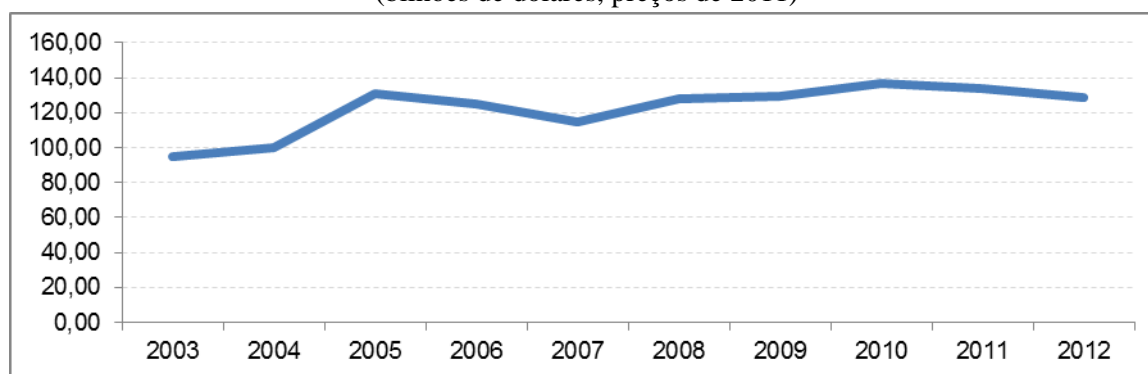
fluxos dos países não membros do CAD, as contribuições da filantropia privada, os fundos globais verticais, o financiamento público destinado ao tema da mudança do clima, os investimentos de impacto social e transações com a designação de Outros Fluxos Oficiais.¹¹ A inclusão destes fluxos adicionais obedece a um critério de interesse público ou filantrópico na provisão dos recursos, sendo excluídos financiamentos de caráter puramente mercantil. Ficam de fora, por exemplo, os créditos às exportações que preenchem critérios mínimos de mercado.

Mas alguns autores vão além de uma concepção assistencialista da cooperação, usando a terminologia mais empresarial de financiamento do desenvolvimento (“*development finance*”) que considera, para além da ajuda ao desenvolvimento, os impostos, as trocas comerciais, o investimento privado, as remessas dos emigrantes, entre outros, como fluxos financeiros relevantes para o processo de desenvolvimento das nações (Shafik 2011; Mustapha and Glennie 2013). Estima-se que reformas nas instituições e políticas que governam alguns destes fluxos, particularmente as relativas aos movimentos migratórios transfronteiriços, possam gerar ganhos significativos para os países em desenvolvimentos e as suas populações (Mustapha and Glennie 2013).

Volume de recursos

Enquanto isso, a quantificação dos recursos permanece ainda aquém dos desenvolvimentos conceituais. O CAD continua por enquanto a ser a fonte mais acessível de informação sobre os recursos ao desenvolvimento. As suas estimativas apontam para estagnação de recursos por volta dos 130 bilhões de dólares, com reduções para os países que mais necessitam. Especificamente, a APD oferecida pelos países membros do CAD reduziu-se em 4% em termos reais em 2012, seguindo-se a uma redução de 2% registada no ano anterior (Figura 1 e DCD-CAD 2013a). Esta evolução negativa sem precedentes é reflexo da crise financeira internacional, particularmente na zona do Euro, que tem levado vários governos a acionar medidas de austeridade orçamentária com impacto direto nos volumes da ajuda ao desenvolvimento.

Figura 1. Ajuda pública ao desenvolvimento dos países do CAD, 2003-2012
(bilhões de dólares, preços de 2011)



Fonte: *International Development Statistics, DCD-CAD, OCDE.*

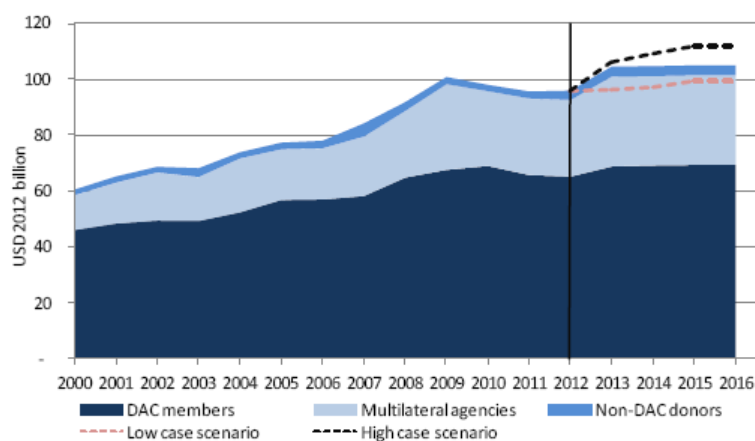
¹¹ Os Outros Fluxos Oficiais (“Other Official Flows”) são definidos como “transações do setor oficial com países constantes na lista do CAD de recetores de APD, os quais não preenchem os pré-requisitos de elegibilidade como APD, ou porque não são dirigidos especificamente ao desenvolvimento, ou porque a sua componente de doação é inferior a 25 por cento do total do financiamento”. Fonte: <http://www.oecd.org/dac/dacglossaryofkeytermsandconcepts.htm>.

A reorientação da ajuda para países de renda média, em detrimento dos países mais pobres, é outra das tendências registadas (DCD-DAC 2013a). Tal acontece dois anos antes de 2015, prazo final para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), estabelecidos pelas Nações Unidas em 2000.

As projeções para o futuro próximo apontam também para uma estagnação dos recursos da ajuda programada para países individuais, ou o que o CAD designa por “*Country Programmable Aid*” (CPA), ao longo do período de 2014 a 2016 (Figura 2).¹² As estimativas da CPA confirmam também a atual tendência de aumento relativo dos recursos destinados a países de renda média. Na África, os países com aumento de recursos previstos incluem a Nigéria, o Quênia e países do norte do continente. Por outro lado, estima-se que os países com os maiores níveis de pobreza e maiores hiatos relativamente aos ODMs, particularmente ao sul do Saara, registem a redução mais significativa (*ibid*).

Mas os recursos globais ao desenvolvimento vão além das previsões do CAD e do conceito de ajuda utilizado, apesar das estimativas desses recursos serem ainda muito preliminares. Para além da ajuda providenciada pelos países membros do CAD, outras fontes de recursos assumem um papel cada vez mais importante na cooperação internacional, tal como refletido pela taxonomia proposta por Greenhill et al. (2013). O próprio CAD iniciou já um processo de inventário dessas outras fontes (refletidas na Figura 2 com a designação de “*non-DAC donors*”), apesar destas estatísticas serem ainda muito incompletas.¹³

Figura 2. Valor atual e projeções da “*Country Programmable Aid*”, 2000-2016



Fonte: DCD-DAC 2013b.

Mas os recursos globais ao desenvolvimento vão além das previsões do CAD e do conceito de ajuda utilizado, apesar das estimativas desses recursos serem ainda muito preliminares. Para além da ajuda providenciada pelos países membros do CAD, outras fontes de recursos assumem um papel cada vez

¹² *Country Programmable Aid* (CPA) é a porção dos programas de cooperação destinada a países específicos - nos últimos cinco anos o CPA dos países membros do CAD correspondeu a 57% da ODA bilateral ilíquida (DCD-DAC 2013b). O CAD elabora projeções do CPA desde 2007. Esta categoria é considerada uma melhor aproximação dos fluxos destinados a países recetores que o conceito de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (ou *Official Development Assistance*). Fonte: <http://www.oecd.org/development/aid-architecture/cpa.htm>.

¹³ Relativamente aos países não membros do CAD as projeções incluem apenas a República Checa, o Kuwait, a Polónia, a Turquia e os Emiratos Árabes Unidos (DCD-DAC 2013b).

mais importante na cooperação internacional, tal como refletido pela taxonomia proposta por Greenhill et al. (2013). O próprio CAD iniciou já um processo de inventário dessas outras fontes (refletidas na Figura 2 com a designação de “*non-DAC donors*”), apesar destas estatísticas serem ainda muito incompletas.¹⁴ Não está incluído nas previsões da CPA, por exemplo, nenhum dos países do agrupamento designado como BRICS¹⁵, considerados potências emergentes (ou “*rising powers*”) no desenvolvimento internacional.

As estimativas preliminares de Greenhill et al. (2013: 19-24) ajudam a completar o quadro, apesar das lacunas no cálculo reconhecidas pelos autores.¹⁶ Estas estimativas acrescentam ao valor da APD, para o ano de 2009, entre 52 a 92 bilhões de dólares.¹⁷ É de destacar o peso considerável de fluxos não incluídos no cálculo da APD, particularmente os Outros Fluxos Oficiais dos países do CAD (o equivalente dos países não membros não está disponível), cuja cifra é de 40,2 bilhões de dólares em 2009, e as contribuições do setor da filantropia, que se situam nos 25,3 bilhões de dólares para o mesmo ano. As contribuições reais da filantropia poderão estar bastante acima das estimativas de Greenhill et al. (2013), as quais apenas incluem a filantropia norte-americana; Kharas e Rogerson (2012) sugerem por sua vez um valor entre 53 e 94 bilhões de USD dólares este setor com participação crescente.

Relativamente às contribuições oficiais (governo a governo) dos doadores fora do CAD, os também designados “doadores emergentes”, a estimativa de 11.5 bilhões de dólares proposta por Greenhill et al. (2013) certamente subavalia a real magnitude destas fontes. Por exemplo, os dados considerados para o Brasil são os do levantamento produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada em 2010 (IPEA et al. 2011), que se julga estarem aquém da realidade por excluírem os créditos concessionais ou a ajuda alimentar (Cabral 2011).

As mudanças ao nível da composição da ajuda ao desenvolvimento, como tradicionalmente concebida, aliadas à redefinição conceitual implicam mudanças nas políticas, instituições e práticas de cooperação para o desenvolvimento. Estas mudanças serão tanto mais significativas quanto maior for o reajustamento na arquitetura do sistema global de cooperação. A próxima seção elabora alguns cenários para o futuro próximo deste sistema.

3. Cenários para o futuro próximo da cooperação para o desenvolvimento

3.1. Elementos de enquadramento dos cenários e alavancas de mudança

Face às tendências descritas na seção anterior, duas dimensões parecem centrais para o enquadramento de futuros cenários para o sistema da cooperação para o desenvolvimento. Uma, de natureza política, diz respeito ao grau de dispersão das forças de influência do sistema de cooperação – quando este grau de dispersão for elevado poder-se-á falar de multipolaridade na governança do sistema. A outra, de caráter operacional, corresponde ao volume relativo de financiamento ao

¹⁴ Relativamente aos países não membros do CAD as projeções incluem apenas a República Checa, o Kuwait, a Polónia, a Turquia e os Emiratos Árabes Unidos (DCD-DAC 2013b).

¹⁵ Que inclui o Brasil, a Rússia, a Índia, a China e a África do Sul.

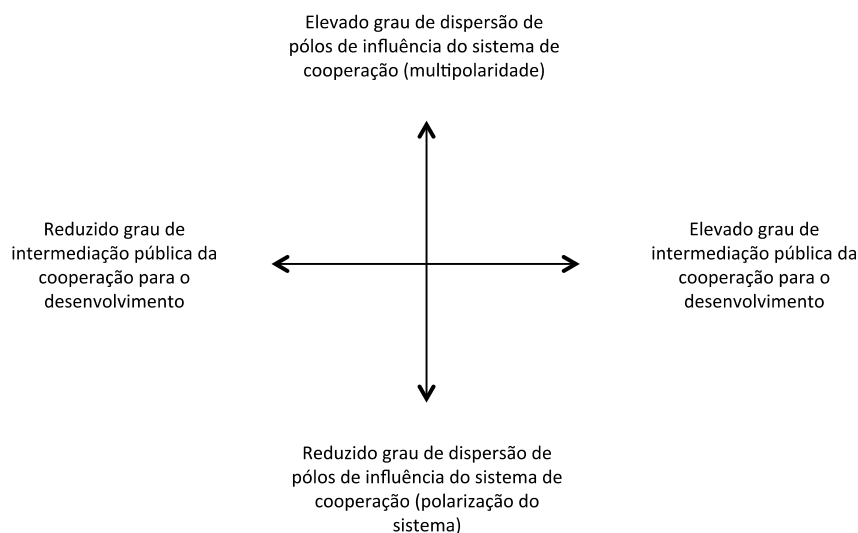
¹⁶ Devido, inclusive, à falta de dados oficiais abrangentes da parte dos países não membros do CAD, a maioria dos quais não possui um sistema de registo abrangente ou comparável a nível internacional.

¹⁷ O valor da APD para este ano é de 120 bilhões de dólares, a preços correntes. As estimativas de Greenhill et al. para 2009 são de 173,3 bilhões de dólares (estimativa mais conservadora, que exclui OOFs) e de 213,5 bilhões de dólares (estimativa menos conservadora que inclui OOFs).

desenvolvimento que é canalizado através do sistema de cooperação, isto é, o grau de intermediação do financiamento ao desenvolvimento por parte das instituições públicas de cooperação bilateral e multilateral.

Estas duas variáveis podem ser traduzidas em eixos de um plano bidimensional ao longo dos quais se podem posicionar possíveis cenários (Figura 3). O movimento entre quadrantes do plano é acionado por fatores de mudança.

Figura 3. Plano de enquadramento de cenários futuros



Tendo em conta os desenvolvimentos recentes descritos na seção anterior, são destacadas duas tendências que se poderão materializar em forças de mudança, dando origem a diferentes cenários futuros para a cooperação, dependendo de como essas tendências se conjugam entre si e com outros fatores considerados.

Uma tendência é a consolidação do papel das potências emergentes na geopolítica mundial, através de uma mais forte articulação entre elas no que respeita a processos e temas de cooperação. Esta tendência de inversão da multipolaridade aciona um movimento no sentido dos quadrantes inferiores do plano de enquadramento ilustrado na Figura 3. A constituição do banco de desenvolvimento dos BRICS, por exemplo, será um teste a esta capacidade de articulação e à afirmação de coalizões contra-hegemônicas. A força destas alianças depende, naturalmente, da sustentação do crescimento econômico e da estabilidade política no seio daqueles que as integram.

A outra tendência refere-se ao aumento relativo da contribuição dos fluxos privados ao desenvolvimento, e à gradual perda de importância da assistência pública. Esta tendência exerce pressão no sentido dos quadrantes do lado esquerdo do plano de enquadramento proposto. São exemplos da crescente participação de agentes e recursos do foro privado na cooperação a expansão do setor de filantropia, a mercantilização dos recursos naturais ou a articulação explícita entre cooperação, investimento e comércio por parte de alguns doadores emergentes. O próprio conceito de cooperação tem sido ajustado de modo a integrar fluxos privados considerados importantes fatores de desenvolvimento. Paralelamente, a crise econômico-financeira em muitas economias desenvolvidas tem contribuído para a redução do financiamento público tradicional ao desenvolvimento. Estas

tendências indiciam uma possível alteração do carácter dominante do sistema de cooperação, que poderá passar de uma atividade de âmbito predominantemente público para uma atividade de âmbito predominantemente privado.

Os cenários abaixo propostos conjugam estas duas grandes tendências com dois elementos adicionais que poderão condicionar as trajetórias futura do sistema de cooperação para o desenvolvimento. Um desses elementos é a capacidade de influência e penetração dos interesses das elites empresariais nas políticas públicas e práticas de cooperação dos países doadores (velhos e novos). A penetração dos interesses das elites económicas nos programas de cooperação de doadores tradicionais tem sido mencionada na literatura (por exemplo, Lancaster (2007) acerca da influência das elites empresarias na política de cooperação japonesa), apesar de ainda ser um tema relativamente pouco aprofundado. A influência da agenda económica nas políticas e práticas de cooperação das potências emergentes também tem sido amplamente destacada, apesar do conhecimento acerca das dinâmicas entre as elites económicas e as burocracias desses países ser ainda limitado.

O outro fator diz respeito ao comportamento da opinião pública nos países doadores vis-à-vis o desenvolvimento internacional. O comportamento dos eleitorados está, naturalmente, intimamente relacionado com as circunstâncias económicas e políticas ao nível doméstico. O eleitorado de um país atravessando uma crise económica será menos generoso face ao exterior. Por outro lado, o reforço do fenómeno da cidadania global descrito por Birdsall (2013) poderá tornar-se determinante para o futuro da cooperação para o desenvolvimento. Ao nível das potências emergentes, com programas nascentes de cooperação, a crescente consciencialização dos seus cidadãos relativamente a temas globais poderá vir a ser uma fonte importante de demanda doméstica por políticas de cooperação mais altruístas no exterior, ganhando a política de cooperação destes países um espaço na agenda política nacional. Ou, ao contrário, a entrada do tema nas agendas nacionais pode gerar, especialmente se a prosperidade económica nestes países abrandar, uma resistência do eleitorado em relação aos critérios políticos e económicos de alocação de recursos para o exterior, numa visão que pode ser crítica em relação, por exemplo, a uma narrativa altruísta.

Há, naturalmente, muitos outros fatores e tendências, não considerados na formulação dos cenários abaixo propostos, que poderão assumir um papel determinante no futuro da cooperação para o desenvolvimento internacional. A eventualidade de conflitos abertos em zonas sensíveis do globo (particularmente no Oriente Médio), o possível colapso da zona do Euro, a ocorrência de calamidades naturais em grande escala, são alguns desses fatores. E há também a possibilidade de ocorrência eventos imprevisíveis de grande magnitude à escala mundial que possam abalar de forma inusitada a trajetória da cooperação para o desenvolvimento internacional.

3.2. Três cenários e suas implicações

Sugerem-se três possíveis cenários para um horizonte de cinco anos. Estes são cenários estilizados, na medida em que retratam linhas gerais e de forma algo simplificada. Eles também não esgotam as diferentes combinações possíveis a partir dos vários fatores de mudança propostos.

O primeiro é um cenário conservador que assume a continuidade dos padrões atuais do sistema, consolidando-se a dispersão de processos e fóruns de negociação, mas prevalecendo um peso significativo das instituições e fundos públicos ao desenvolvimento. O segundo cenário prevê uma afirmação de coalizões contra-hegemônicas por parte das potências emergentes, aliado a um aumento do seu financiamento público ao desenvolvimento, com potenciais implicações para a governança do

sistema e os mecanismos de operacionalização da cooperação. O terceiro cenário assume a afirmação de uma nova hegemonia no sistema de cooperação para o desenvolvimento. Neste cenário são os interesses do capital privado corporativo (por vezes transnacional) que, independentemente do equilíbrio de forças entre nações no plano geopolítico, se afirmam como determinantes da agenda de desenvolvimento internacional. Em qualquer um dos cenários os impactos sobre os países e populações mais pobres dependem em muito da capacidade das forças da demanda se articularem e exercerem pressão no sentido de políticas de cooperação mais orientadas para fins de desenvolvimento.

Cenário I: Consolidação de um sistema de cooperação multipolar

Este é um cenário de continuidade das tendências atuais, quer em termos de proliferação de atores e de espaços de decisão, quer em termos de indefinição de liderança da agenda global de cooperação para o desenvolvimento. As novas potências emergentes não conseguem assegurar um grau de articulação entre elas, face aos temas do desenvolvimento internacional, que lhes permita formar, pelo menos num horizonte temporal de cinco anos, um novo pólo hegemônico. Contudo a hegemonia atual (Estados Unidos-Europa e seus aliados) vai gradualmente perdendo força, quer do ponto de vista da liderança política, quer do ponto de vista de influência sobre paradigmas e instrumentos de cooperação, quer em termos do peso relativo dos recursos canalizados ao desenvolvimento.

A crescente multipolaridade na governança do sistema de cooperação tanto pode ser entendida como sinónimo da fragmentação de um sistema padecendo de uma crise de liderança, ou como expressão de uma ordem mundial mais plural, com maior concorrência entre atores e maior diversidade de práticas.

O impacto (benéfico ou prejudicial) da multipolaridade sobre o desenvolvimento internacional depende em grande medida da capacidade de negociação e influência por parte das forças da demanda. Uma demanda forte poderá aproveitar da diversidade de políticas e práticas e negociar a combinação de abordagens que lhe for mais adequada.¹⁸ Mas, num contexto de assimetrias (de informação e de capacidade institucional) entre os lados da oferta e da procura da cooperação o mais provável é que a multipolaridade seja sinónimo de sobreposição de abordagens não coerentes que prejudiquem a eficácia das intervenções.

Cenário II: Novas coalizões (contra-)hegemônicas

Neste cenário, assume-se que a articulação entre potências emergentes (em vários fóruns) se afirme como alavanca de mudança do sistema de cooperação para o desenvolvimento intermediado por instituições públicas. A capacidade de articulação assenta, por sua vez, na manutenção de uma trajetória de crescimento e de estabilidade política ao nível destas potências.

¹⁸ Apesar de que não está de forma alguma garantido que as forças organizadas da demanda (por exemplo, as entidades governamentais dos países recipiendários) negociem programas de cooperação mais vantajosos para as populações mais carenciadas, que são supostamente o alvo dos programas de cooperação.

Coalizões entre os governos das potências emergentes tornam-se cada vez mais frequentes, funcionando como contrapesos à (ou eventuais sucessores da) hegemonia atual.¹⁹ Em vez de uma coalizão de composição fixa, é provável que, pelo menos no curto prazo, a articulação de interesses entre as potências emergentes seja variável em função da temática em questão. Assim, em vez de uma hegemonia absoluta de um agrupamento como os BRICS, neste cenário sugere-se que variantes deste agrupamento - tais como o BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) e o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) - exerçam a sua influência com eficácia crescente.

Até agora a capacidade de influência de tais agrupamentos minilaterais existe apenas como potencial e está ainda por se materializar. Mas há alguns indícios de mudança que conferem credibilidade a este cenário. O agrupamento BASIC tem demonstrado alguma capacidade de articulação relativamente às negociações internacionais sobre mudança do clima (Hallding et al. 2010). Por sua vez, o IBAS tem concentrado a sua agenda essencialmente sobre a reforma do multilateralismo e do Conselho de Segurança das Nações Unidas e fornece um espaço alternativo de debate sobre direitos humanos e democracia, bem como de contrapeso a uma hegemonia chinesa (Stuenkel 2012). Quanto aos BRICS, se o seu banco de desenvolvimento for constituído, este terá potencial para se tornar numa instituição multilateral de cooperação de referência mundial, em direta concorrência com instituições como o Banco Mundial, e que poderá trazer para a linha da frente da cooperação modelos alternativos de financiamento ao desenvolvimento. O interesse em especializar a atividade do banco no financiamento de infraestruturas é conhecido. Resta saber se o modelo capitalista controlado pelo Estado - dominante pelo menos no Brasil, Rússia e China - será preponderante e que implicações tal modelo terá para a distribuição dos benefícios gerados pela ação do banco nos países destinatários e dentro dos próprios BRICS.

Os efeitos da ação destas novas coalizões contra-hegemónicas sobre o desenvolvimento das nações mais pobres e sobre as condições de vida das populações mais desfavorecidas do planeta são difíceis de antecipar.

Por um lado, a agenda do BASIC de defesa dos interesses das nações em processo de industrialização e a luta por responsabilidades diferenciadas entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento no cumprimento do Protocolo de Quito são, em princípio, convenientes para as nações mais pobres. O grupo também se tem comprometido especificamente em ajudar os países mais pobres e menores no cumprimento das metas de emissões de carbono. Quanto aos BRICS, o financiamento de projetos de infraestruturas, telecomunicações e energia pelo proposto banco de desenvolvimento será bem vindo, bem como o potencial acesso a novas tecnologias e mercados para os países destinatários do financiamento. A articulação destes países em torno da proposta instituição financeira poderá também dar origem a um modelo alternativo de cooperação para o desenvolvimento, apesar de ser incerto se esse modelo será mais conveniente para os países beneficiários.

É possível, porém, que a ação destes agrupamentos minilaterais se regule em primeira instância pelos interesses dos seus membros individuais e dos respetivos eleitorados, e que estes interesses nem

¹⁹ É de antever, contudo, que um cenário de coalizões entre as potências emergentes seja transitório, dado que no longo prazo a China se deverá distanciar o suficiente dos seus atuais “aliados” de forma a tornar outras alianças mais atrativas – com os Estados Unidos, por exemplo (Lomanov 2008).

sempre sejam compatíveis com objetivos de desenvolvimento e redução de pobreza e, especialmente, de redução de desigualdades a nível global. Tem sido sugerido que o reforço de uma aliança como os BRICS possa acentuar as desigualdades na distribuição de poder ao nível da governança global, criando um novo eixo de poder em vez de dismantlar a arquitetura hegemônica existente (Hengari 2013). O coordenador do Instituto Mais Democracia no Brasil, Carlos Tautz, argumenta mesmo que o banco de desenvolvimento dos BRICS servirá fundamentalmente para financiar empresas destes países em moeda local, criando uma oposição às hegemônias do dólar e do euro (Tautz 2012). O cenário III explora especificamente a penetração das elites empresariais na definição da agenda de cooperação destas nações.

Os movimentos da sociedade civil organizada e os movimentos mais espontâneos de cidadania em prol do desenvolvimento, justiça social e ambiental, poderão, contudo, vir a exercer pressão e influência sobre as agendas destas coalizões e dos seus membros individuais.

Cenário III: Hegemonia corporativa

Neste cenário, prevê-se que, independentemente do equilíbrio de poder entre nações no quadro geopolítico mundial, a lógica mercantil e os interesses das grandes corporações e elites empresariais se tornem nos principais determinantes da ação sobre o desenvolvimento. Os centros de influência da agenda não são, neste cenário, as instituições governativas de nações individuais, ou coalizões de nações, mas sim os interesses corporativos nacionais ou transnacionais que permeiam essas instituições e coalizões, ou que atuam de forma independente (através de entidades de filantropia, por exemplo).

Ainda que as novas potências mundiais afirmem a sua posição na governança global (tal como previsto no cenário anterior), elas não vêm alterar o quadro de expansão global das grandes corporações. Um analista do Instituto de Assuntos internacionais da África do Sul (SAIIA) sugeria que os BRICS não são independentes das estruturas globais de poder, mas que simplesmente reforçam estruturas já instaladas, representando, portanto uma continuidade da hegemonia, mais do que uma alternativa (Hengari 2013). Neste cenário, assume-se que as estruturas hegemônicas instaladas sejam as grandes corporações com crescentes ligações transfronteiriças. A hegemonia corporativa sobrepõe-se à hegemonia soberana. Por exemplo, relativamente à criação do banco dos BRICS, vozes críticas da sociedade civil, no seio dos próprios BRICS, alertam para o risco de criação de uma instituição ao serviço de interesses instalados e que ponha em prática novas formas de exploração “sub-imperialista” sobre os países mais pobres (Bretton Woods Project 2013). Tautz (2013) argumenta ser este o risco caso o banco venha a ser moldado à imagem do Banco Nacional de Desenvolvimento do Brasil (BNDES), uma instituição de caráter público que, segundo Tautz, está ao serviço dos interesses de expansão internacional dos conglomerados brasileiros.

O desenvolvimento torna-se, segundo este cenário, uma agenda de busca explícita do lucro, acionada seja através do crescimento verde e da mercantilização dos recursos naturais, através do reforço da filantropia capitalista - “philanthrocapitalism” (Bishop e Green 2008), ou através do discurso de reciprocidade e da associação explícita entre atividades de índole comercial e iniciativas de caráter altruísta (comuns na cooperação sul-sul).

Esta orientação não é de todo nova. A articulação entre a agenda de cooperação e a agenda político-econômica das nações sempre existiu, de forma explícita (indiscutível no caso dos Estados Unidos) ou dissimulada (no caso do Reino Unido, por exemplo) (ver Riddell 2007: 91-106). O que é novo é a

promoção da cooperação-negócio como princípio de atuação, depois de décadas de disputa, em muitos países (especialmente na Europa), pela separação entre objetivos de ordem ética e objetivos de ordem econômica nas relações entre países doadores e beneficiários. A redução de recursos ao nível dos doadores tradicionais e a necessidade de maior eficiência e de justificação perante os seus eleitorados cria certamente um ambiente mais propício a uma abordagem menos altruísta e mais interessada. Da parte das potências emergentes, com economias pujantes e com necessidade de expansão de mercados, os interesses de ordem comercial sobrepõem-se a uma opinião pública, ainda incipiente, favorável a uma abordagem mais altruísta no exterior.

As implicações da apropriação da cooperação pelas corporações privadas sobre o processo de desenvolvimento das nações e dos povos são incertas. Por um lado, uma lógica de negócio, de vantagem mútua pode ser vista como mais digna para o receptor e poderá oferecer retornos mais imediatos (na forma de entradas de capital, novas infraestruturas, acesso a tecnologias, etc.) e menores perdas relacionadas com a ineficiência e corrupção das instituições públicas. Contudo, é questionável que a lógica do lucro possa ser compatível com uma lógica redistributiva e de justiça social e ambiental.

4. Implicações para o sistema brasileiro de cooperação

Em que medida as evoluções dos cenários globais nos próximos cinco anos poderão influenciar as estratégias externas do Brasil em matéria de cooperação internacional? Convém, antes de mais nada, notar que há um grau de interdependência entre as estratégias do Brasil e as evoluções dos cenários externos, sendo que as tendências a observar dentro do Brasil contribuirão também para delinear tendências ao nível global. Contudo, o Brasil é uma potência menor na geopolítica mundial e, assume-se, portanto que, individualmente, o Brasil se afirme predominantemente como seguidor ou acompanhante do que como líder na definição de trajetórias futuras para a cooperação para o desenvolvimento.

O posicionamento do Brasil perante cada um dos cenários anteriores depende, como é óbvio, do comportamento econômico e político do país nos próximos anos. Por agora, o crescimento econômico e a projeção mundial da economia brasileira parecem estar em fase de abrandamento, ou mesmo de arrefecimento (*The Economist* 2013). Relativamente ao quadro político, o ano de 2014 poderá ser determinante para o futuro da política exterior brasileira, caso Dilma Rousseff não seja reconduzida à Presidência da República ou caso o equilíbrio político interno se altere de forma significativa.

Assumindo certa estabilidade econômica e governativa para os próximos cinco anos²⁰, as seguintes conjecturas podem ser feitas relativamente ao posicionamento do Brasil perante cada um dos cenários. No primeiro cenário, de consolidação da multipolaridade a nível global, a cooperação brasileira para o desenvolvimento deverá também ela continuar a operar de forma multipolar ou segmentada, combinando o apoio a instituições multilaterais, parcerias triangulares com doadores tradicionais e não tradicionais e acordos bilaterais com países beneficiários. Deverá ainda continuar a ser orientada por uma combinação ou sobreposição de interesses geoestratégicos e econômicos com motivações de carácter altruísta. Porém, a falta de afirmação de coalizões com outras potências emergentes (prevista no segundo cenário) e a continuidade do desgaste da ajuda tradicional, poderão criar incentivos para

²⁰ Outros estudos dentro deste projeto de pesquisa se debruçam sobre diferentes cenários dentro do Brasil.

um reforço da componente bilateral. Um compromisso perante a agenda de desenvolvimento internacional por parte do governo (até agora não manifestado pela Presidente Dilma Rousseff de forma inequívoca) aliado a um acompanhamento mais atento da política de cooperação por parte da opinião pública brasileira poderão criar um ambiente de reforma da cooperação brasileira para o desenvolvimento, que atualmente padece de lacunas institucionais significativas e de falta de coerência normativa.

No segundo cenário é de esperar uma renovação da agenda do multilateralismo na política externa brasileira, mas com o foco a mover-se das instituições multilaterais tradicionais (como o Banco Mundial ou as Nações Unidas) para os fóruns minilaterais entre potências emergentes. Este cenário talvez seja o mais compatível com o posicionamento atual da presidente Dilma, que tem demonstrado interesse em reforçar alianças com as grandes potências e pouca apetência para consolidar as relações bilaterais com países do sul de peso menor, interrompendo neste caso a estratégia do seu antecessor.

Neste cenário, destacam-se os potenciais efeitos da constituição do banco de desenvolvimento dos BRICS sobre o sistema de cooperação brasileira. A criação de um mecanismo legal que permita a participação de fundos públicos brasileiros na atividade financeira do banco fora do Brasil abrirá portas ao debate sobre a reforma institucional da cooperação brasileira como um todo, nomeadamente sobre a possibilidade de presença institucional e financiamento direto de atividades de cooperação no exterior. É de esperar, nesse cenário, um reforço da cooperação para o desenvolvimento como temática central da política externa brasileira, o que deverá suscitar um maior interesse por parte da opinião pública. O posicionamento da opinião pública brasileira relativamente ao tema dependerá de vários fatores, inclusivamente da trajetória socio-econômica do país e da influência e penetração no Brasil de movimentos globais de ativismo em prol do desenvolvimento internacional. O reforço de um eleitorado pró-desenvolvimento poderá, a médio prazo, contribuir para uma mudança de posicionamento do governo, cuja atual liderança se tem mostrado mais interessada nas contrapartidas imediatas da cooperação para o Brasil do que na afirmação mundial do Brasil como vanguarda do desenvolvimento internacional.

No terceiro cenário, segundo o qual a cooperação é cada vez mais utilizada como um veículo de implementação da agenda econômica, é de esperar pouco avanço em termos de reforma de estruturas institucionais da cooperação brasileira. É provável assistirmos porém a uma crescente terciarização da cooperação, com um maior envolvimento de organismos privados na implementação dos programas de cooperação. A perseguição explícita da agenda de lucro poderá, no entanto, gerar futuramente um movimento de indignação e protesto da parte do eleitorado pró-desenvolvimento nascente no Brasil, que se poderá tornar gradualmente numa força de mudança, se este tema chegar a ganhar relevo na agenda política brasileira.

5. Conclusão

O sistema de cooperação para o desenvolvimento internacional vem atravessando um momento de turbulência considerável. A reconfiguração do equilíbrio de forças mundiais e da estrutura do financiamento ao desenvolvimento produzirão, mais cedo ou mais tarde, efeitos tangíveis sobre a governança do sistema e sobre as abordagens de cooperação, com implicações prováveis sobre os processos de desenvolvimento das nações e dos povos. Tendo em conta um horizonte temporal de cinco anos (relativamente curto para a formulação de cenários muito distintos entre si), a ocorrência mais destacada por esta análise é criação do banco de desenvolvimento dos BRICS, que, a

concretizar-se, será a expressão da emergência de coalizões contra-hegemônicas. Estas coalizões poderão abrir novas possibilidades para a governança do sistema, acrescentando, potencialmente, diversidade em termos de abordagens e tipologias de financiamento. Uma leitura mais cínica, porém, sugere que por detrás destas aparentes forças contra-hegemônicas prevalece o ímpeto dos interesses corporativos instalados que condicionam as políticas públicas de cooperação, quer venham elas do Norte quer do Sul. A médio e longo prazo, contudo, é possível que a cooperação se torne numa atividade essencialmente do foro privado. A desintermediação pública da cooperação poderá ser bem vinda considerando as ineficiências e efeitos colaterais negativos do sistema atual. Ela levanta, porém, questões relativamente à capacidade de serem geradas soluções de desenvolvimento equitativas do ponto de vista social, cultural e ambiental.

Bibliografia

Anderson, K. (2012) “Offsetting Under Pressure”, *Nature Climate Change*, 307-307.

Birdsall, N. With Meyer, C. E Sowa, A. (2013) “Global Markets, Global Citizens, and Global Governance in the 21st century”, *CGD Working Paper 329*. Washington, D.C.: Center for Global Development.

Bishop, M. e Green, M. (2008) *Philanthrocapitalism: How the Rich Can Save the World*, Bloomsbury Press, New York.

Bretton Woods Project (2013) “BRICS challenges IFIs: Out of the frying pan into the fire?” *Bretton Woods Update*, 85, March-April: <http://www.brettonwoodsproject.org/update/85/bwupdt85.pdf>.

Busan HLF4 (2011) “Parceria de Busan para uma cooperação eficaz para o desenvolvimento - Quarto fórum de alto nível sobre a eficácia da ajuda”, Busan, 29 de novembro – 1 de dezembro de 2011.

Cabral, L. (2011) “Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: Caracterização, tendências e desafios”, *Textos Cindes Nº26*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento.

Chang, H. (2011) “*Hamlet* without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today’s ‘development’ discourse”, in Khan S. e Christiansen J. (eds.), *Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master*. Abingdon: Routledge.

Costa Leite, I. (2013) Solidarity, Interests and Professionalization in Brazilian Provision of International Cooperation: the More Food Africa case, in Ayala and Rivera (eds.) *De la diversidad a la consonancia: la CSS latinoamericana*. Mexico D.F.: Instituto Mora.

DCD-DAC (2013a) “Aid to poor countries slips further as governments tighten budgets”, Development Assistance Committee, Development Co-operation Directorate. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/dac/stats/aidtopoorcountriesslipsfurtherasgovernmentstightenbudgets.htm> (retrieved on 19 July 2013).

DCD-DAC (2013b) “Outlook on aid: survey on donors’ forward spending plans 2013-2016”, Development Assistance Committee, Development Co-operation Directorate. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/development/effectiveness/aidpredictability.htm> (retrieved on 19 July 2013).

ECOSOC (2008) Trends in South-South triangular development cooperation. Background study for the Development Cooperation Forum. United Nations Economic and Social Council.

The Economist (2013) “Grounded: special report Brazil”, 28/09/2013 edition.

Glennie, J. (2011) “Busan has been an expression of shifting geopolitical realities”, Poverty Matters Blog, The Guardian, posted on 02/12/2011, <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2011/dec/02/busan-shifting-geopolitical-realities>.

Greenhill, R. e Ali, A. (2013) “Paying for progress: how will emerging post-2015 goals be financed in the new aid landscape?”, ODI Working Paper No. 366. London: Overseas Development Institute.

Greenhill, R. e Prizzon, A. (2012) “Who foots the bill after 2015? What new trends in development finance mean for the post-MDGs”, ODI Working Paper No. 360. London: Overseas Development Institute.

Greenhill, R., Prizzon, A. e Rogerson, A. (2013) “The Age of Choice: How are developing countries managing the new aid landscape?” London: Overseas Development Institute.

Guardian Environment Network (2013) “Naomi Klein: ‘Big green groups are more damaging than climate deniers’”, *The Guardian*, published on 10/9/2013. http://www.theguardian.com/environment/2013/sep/10/naomi-klein-green-groups-climate-deniers?CMP=twt_gu (retrieved on 11 September 2013).

Hallding, K., Olsson, M., Atteridge, A., Carson, M., Vihma, A. e Roman, M. (2010) “Together Alone: Brazil, South Africa, India, China (BASIC) and the climate change conundrum”, report preview, Stockholm Environment Institute.

Hengari, T. A. (2013) “How should small states articulate their interests through BRICS?”, *Windhoek Observer*, 14 March 2013. <http://www.observer.com.na/opinions-analysis/1092-how-should-small-states-articulate-their-interests-through-brics>.

Hunter, W. e Sugiyama, N. B. (2009) “Democracy and Social Policy in Brazil: Advancing Basic Needs, Preserving Privileged Interests”, *Latin American Politics and Society*.

IPEA et al. (2010) “Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009”. Brasília: Secretaria dos Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ministério das Relações Exteriores e Agência Brasileira de Cooperação.

Kapur, D. e Suri, M. (2012) “Goeconomics vs. Geopolitics: Implications for Asia and the US-Australia”, *Emerging Asia and the Future of the US-Australia Alliance*. Canberra: Australian National University. http://asiapacific.anu.edu.au/researchschool/emerging_asia/papers/KapurSuri_final.pdf (retrieved on 15 September 2013)

Kharas, H. e Rogerson, A. (2012) “Horizon 2025: creative destruction in the aid industry”. London: Overseas Development Institute.

Lancaster, C. (2007) *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics: Diplomacy, Development, Domestic Policies*. Chicago: The University of Chicago Press.

Lomanov, A. (2008) “Multipolar Hegemony. Will China Agree to Jointly Rule the World with the U.S.?” *Russia in Global Affairs*, Vol. 6, No. 4. October-December: pp. 106-120.

Mawdsley, E. (2012) *From recipients to donors: emerging powers and the changing development landscape*. London: Zed Books.

Ministério das Relações Exteriores (MRE) (2013) “Declaração Conjunta – XCI Reunião de Ministros do Brasil, África do Sul, Índia e China (BASIC) sobre Mudança do Clima”, Foz do Iguaçu, 15 e 16 de setembro de 2013, Nota à Imprensa nº 327, Assessoria de Imprensa do Gabinete, Ministério das Relações Exteriores.

Morazán, P., Knoke, I., Knoblauch, D. E Schafer, T. (2011) “The Role of BRICS in the Developing World”, Directorate-General for External Policies of the Union, European Parliament.

Mustapha, S. e Glennie, J. (2013) “Beyond development finance: what are the benefits of specific global policy changes?”, <http://www.odi.org.uk/opinion/7546-beyond-development-finance-benefits-specific-global-policy-changes>.

Naím, M. (2009) “Minilateralism: the Magic Number to Get Real International Action”, *Foreign Policy*, July/August.

People’s Agreement (2012) “Capitalism as pathology: the guise of the illusory green economy”, accessed on: <http://peoplesagreement.org/?portfolio=capitalism-as-pathology-the-guise-of-the-illusory-green-economy#> (retrieved on 19 September 2013).

PRC (2011) “China’s Foreign Aid”, Information Office of the State Council, April 2011, Beijing, The People’s Republic of China. http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/21/c_13839683.htm.

Purcell, M., Wishart, I. and Bond, G. (2011) Busan – a new global divide on aid? *Development Policy Blog*. Weblog [Online] 2nd December. <http://devpolicy.org/busan-%E2%80%94-a-new-global-divide-on-aid/>.

Ringland, G. (2002) *Scenarios in public policy*. John Wiley and Sons.

Rogerson, A. (2012) “Are we ready for the big development disruptors?”, ODI Opinion. London: Overseas Development Institute.

Samake, I. E Yang, Y. (IMF) (2011) “Low-Income Countries’ BRIC Linkage: Are there growth spillovers?”, IMF Working Paper. Washington D.C.: International Monetary Fund.

Shafik, N. (2011) “The Future of Development Finance”, *CGD Working Paper 250*. Washington, D.C.: Center for Global Development.

Soares, S. (2012) “Bolsa Família: its design, its impacts and possibilities for the future”, Working Paper 89, International Policy Centre for Inclusive Growth, United Nations Development Programme. South Centre (2013) “Sustainable Development Goals: Views from the South” *South Bulletin*, Issue 73, 18 June.

http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1982%3Asouth-bulletin-south-centre-issue-73-18-june-2013-sustainable-development-goals-views-from-the-south&catid=79%3Asouth-bulletin-reflections-and-foresights&Itemid=106&lang=en

Stuenkel, O. (2012) “Keep BRICS and IBSA Separate”, *The Diplomat Blogs*, posted on 13/08/2012, accessed on: <http://thediplomat.com/the-editor/2012/08/13/keep-the-brics-and-ibsa-seperate/> (retrieved on 25/09/2013).

Sumner, A. (2012) “It’s time to focus on poor people – not poor countries”, Poverty Matters Blog, *The Guardian*, posted on 27/12/2012, accessed on: <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2010/dec/27/middle-income-countries-bottom-billion> (retrieved on 19/09/2013).

Sumner, A. (2011) “The New Bottom Billion: What If Most of the World’s Poor Live in Middle-Income Countries?”, CGD Brief, Center for Global Development.

Sumner, A. (2010) “Global Poverty and the New Bottom Billion: What if Three-Quarters of the World’s Poor Live in Middle-Income Countries?”, IDS Working Paper 349, Institute of Development Studies.

Taleb, N. N. (2007) *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, Random House.

Tautz, C. (2013) “Watchdogging the Brics Bank”, Z Net blog, <http://www.zcommunications.org/watchdogging-the-brics-bank-by-carlos-tautz>.

Tautz, C. (2012) “World Bank? You’d better look at the BRICS bank!”, World Bank President blog, <http://www.worldbankpresident.org/carlos-tautz/priorities/world-bank-you%20B4d-better-look-at-the-brics-bank>.

Tran, M. (2012) “New aid effectiveness indicators agreed at post-Busan meeting”, Global development blog, *The Guardian*, 23/05/2012. <http://www.theguardian.com/global-development/2012/may/23/aid-effectiveness-indicators-agreed-busan>.

UNEP (2011) “Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication”, United Nations Environment Programme, New York.

UN (2013) “The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World”, Human Development Report 2013, United Nations, New York.

UN General Assembly (2012) “The Future We Want”, Resolution adopted by the sixty-sixth session of the General Assembly on 27 July 2012, United Nations.

Woods, N. (2008) “Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance”, *International Affairs*, 84 (6).