

O TEMPO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL NO MUNDO¹

Pedro Silva Barros²

Esta edição 31 da *Revista Tempo do Mundo* aborda a cooperação Sul-Sul, assunto central na agenda de estudos internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em um momento em que a temática retoma a importância nas ações de política externa brasileira.

Em 2023, o Brasil voltou a enfatizar a cooperação Sul-Sul tanto na formulação como na execução de suas políticas públicas. Parte considerável da diplomacia presidencial esteve relacionada com o tema. A primeira viagem do presidente Lula, ainda em janeiro, foi para Buenos Aires, tanto para tratar das relações bilaterais como para participar da Cúpula da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), fórum que o Brasil havia abandonado no governo anterior. Já a primeira grande reunião multilateral em Brasília, em maio, teve como objetivo começar a reestabelecer os laços de confiança entre todos os chefes de Estado e governo da América do Sul e dar início à rearticulação da cooperação regional, especialmente em defesa, saúde e infraestrutura. A principal iniciativa de política externa do ano foi a organização a Cúpula da Amazônia, com o objetivo de fortalecer institucionalmente a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). O Brasil também foi protagonista na ampliação do bloco com Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), com peso para América do Sul (Argentina) e África (Egito e Etiópia) e com a retomada das relações com o continente africano, com visitas a África do Sul, Angola e Cabo Verde. Em nível ministerial, destaca-se a revitalização da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), que se reuniu após anos.

A *Revista Tempo do Mundo* disponibilizou, nos últimos três anos, números dedicados aos temas das quatro principais agendas de diplomacia presidencial de cooperação Sul-Sul realizadas nos primeiros oito meses de 2023: em 2020, uma edição dedicada aos dez anos do BRICS e outra à América do Sul; em 2021, um número especial sobre a Amazônia com parceria com a OTCA; e, em 2022, uma edição dedicada à integração regional da América Latina e Caribe. Em 2024, haverá uma chamada de artigos sobre cenários prospectivos e entorno estratégico brasileiro, envolvendo o Atlântico Sul. Nos Diálogos Amazônicos, evento que integrou a programação da Cúpula da Amazônia, envolvendo desde a sua organização representantes de entidades, movimentos sociais, academia, centros de pesquisa e agências governamentais, do Brasil e dos demais países amazônicos,

1. DOI: <https://doi.org/10.38116/rtm31notadoeditor>

2. Editor da revista.

com o objetivo de pautar a formulação de novas estratégias para a região, a *Revista Tempo do Mundo* do Ipea organizou uma sessão sobre os desafios da Amazônia com a presença de autores de artigos publicados no número 27.

A consolidação no Ipea das reflexões sobre cooperação Sul-Sul está diretamente relacionada às prioridades de política externa do Brasil, à criação dentro do instituto, em 2009, de uma diretoria para tratar dos temas econômicos e políticos internacionais (Diretoria de Estudos Internacionais – Dinte) e ao lançamento de duas publicações periódicas para fomentar o debate entre formuladores e executores de políticas públicas e a academia e difundir pesquisas sobre a inserção internacional do Brasil. A *Revista Tempo do Mundo* e o *Boletim de Economia e Política Internacional* passaram a ser a base do relevante acervo do Ipea para o debate acadêmico e político sobre as relações exteriores do Brasil, especialmente sobre o Sul global.

Dentro do assunto cooperação internacional – relações internacionais, o repositório institucional do Ipea reúne 379 publicações, de 1967 até a atualidade. Até 1999, foram vinte publicações que poderiam ser classificadas dentro dessa temática, a maior parte com o recorte de comércio internacional. Entre 2000 e 2009, houve 21 outras publicações na área. O salto quantitativo aconteceu no período entre 2010 e 2019, com 264 publicações que refletem tanto as mudanças institucionais na atuação do Ipea como a ampliação da participação do Brasil nos fóruns internacionais. Desde 2020, já foram registradas 74 novas publicações em cooperação internacional (até agosto de 2023).

A partir dos anos 2000, as publicações sobre relações internacionais do Ipea passaram a abordar uma variedade de temas da agenda de política externa brasileira, a cooperação no âmbito da integração regional, a cooperação em defesa, a cooperação em fóruns multilaterais e os esforços de diferentes agências em conjunto com o instituto para sistematizar o relatório sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi). Parte importante dos estudos foi publicada no *Boletim de Economia e Política Internacional* e na *Revista Tempo do Mundo*.

A busca específica pelo termo “cooperação Sul-Sul” traz 242 resultados no repositório institucional do Ipea. Todos os trabalhos foram publicados após o ano 2000, a maioria deles (184 trabalhos) entre 2010 e 2019. As pesquisas sobre a Cobradi, coordenadas pela Dinte, subsidiam, desde 2010, os esforços nacionais de dar maior transparência às ações e estratégias governamentais de inserção internacional do país perante a sociedade brasileira e a comunidade internacional, e, igualmente, de promover a formulação de política de cooperação para o desenvolvimento internacional integrada aos objetivos da política externa brasileira e aos desafios globais de desenvolvimento, em estreita colaboração com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores. Além

dos textos publicados na *Revista Tempo do Mundo* e no *Boletim de Economia e Política Internacional*, destacam-se 49 livros e 27 *Textos para Discussão* abordando a temática.

O *Texto para Discussão* nº 1687 traz o estudo da professora Monica Hirst, intitulado *Aspectos Conceituais e Práticos da Atuação do Brasil em Cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau*. A opção pela análise desses casos ocorre por apontarem três padrões distintos de cooperação, refletindo os múltiplos interesses na política externa brasileira e as características das relações bilaterais e multilaterais envolvidas em cada projeto de cooperação. No caso do Haiti, além de representar um compromisso com o país receptor, o Brasil buscava demonstrar sua capacidade de atuar ativamente em favor da segurança global. Já a cooperação com a Guiné Bissau pretendia reforçar a importância do Brasil como parceiro do continente africano na promoção do desenvolvimento econômico e social (Hirst, 2012). A cooperação com a Bolívia foi aprofundada pela autora no *Texto para Discussão* nº 1869 intitulado *A Presença do Brasil na Bolívia: diálogo político, vínculos econômicos e cooperação horizontal*. Para a autora, apesar de ter semelhanças com outros projetos de cooperação, a cooperação entre o Brasil e a Bolívia esteve marcada pelas mudanças políticas profundas ocorridas na Bolívia e em função da forte assimetria existente entre as duas partes (Hirst, 2013).

O *Texto para Discussão* nº 2780, de Rafael Schleicher, Marília Miranda e Simone Franco, chamado *Avaliação de Efeitos da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento do Brasil: um modelo geral para projetos bilaterais com países africanos de língua portuguesa*, busca desenvolver um modelo para avaliar e quantificar a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, tendo em vista o aumento da atuação do Brasil na área e a necessidade de tratar a cooperação internacional do Brasil no âmbito das políticas públicas (Schleicher, Miranda e Franco, 2022).

O *Texto para Discussão* nº 2818, de Carlos Renato da Fonseca Ungaretti Lopes Filho, Ticiania Gabrielle Amaral Nunes, Giulia Marianna Rodrigues di Marco e Marco Aurélio Alves de Mendonça, intitulado *Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina: entre adesões e hesitações*, analisou a projeção chinesa na América Latina por meio da Belt and Road Initiative a partir dos conceitos da área de cooperação internacional para o desenvolvimento e destacou a heterogeneidade das posições dos países latino-americanos frente às propostas chinesas (Lopes Filho *et al.*, 2022).

Outro exemplo de *Texto para Discussão* a ser destacado sobre a cooperação Sul-Sul é o de nº 2857, intitulado *Investimentos, Financiamento e Cooperação do Brasil em Angola e Moçambique: evolução dos dados e um balanço dos efeitos do acordo de cooperação e facilitação dos investimentos*, de autoria de Ana Saggiro Garcia, Rodrigo Curty Pereira e Maria Eduarda Lopes. O objetivo do estudo é analisar os

efeitos do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos celebrados pelo Brasil com Angola e Moçambique. De acordo com os autores, após um impulso inicial no governo Lula, os recursos destinados à cooperação com a África foram reduzidos e concentrados no comércio e em investimentos e na cooperação em defesa. Nesse sentido, os autores atualizam os dados sobre a cooperação brasileira com os dois países e analisam o papel da cooperação do Brasil com esses países a partir da observação das entrevistas realizadas com atores-chave em Angola e Moçambique (Garcia, Pereira e Lopes, 2023).

Os livros publicados pelo Ipea também refletem diferentes aspectos da inserção internacional do Brasil e da cooperação como um instrumento para fortalecer as relações bilaterais e multilaterais. Sete deles trazem reflexões complementares às apresentadas nos onze artigos desta edição da *Revista Tempo do Mundo*. Dentro do plano multilateral, o livro organizado por Kai Michael Kenkel e Rodrigo Fracalossi de Moraes, *O Brasil e as Operações de Paz em um Mundo Globalizado: entre a tradição e a inovação*, busca analisar as mudanças na posição brasileira sobre as operações de paz das Nações Unidas, uma vez que o conceito de soberania sempre desempenhou um papel central na visão brasileira sobre o sistema internacional e a ampliação da participação brasileira em ações no exterior para implementar e construir a paz passou pela colaboração na construção de novos conceitos, como os de responsabilidade ao proteger e princípio da não indiferença. O livro traz, além de outros temas, uma discussão sobre a questão de gênero nas operações de paz e análises específicas sobre a participação brasileira nas missões da Organização das Nações Unidas (ONU) no Haiti e no Timor Leste (Kenkel e Moraes, 2012).

Sobre a questão da participação brasileira no sistema das Nações Unidas, foi publicado o livro *Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global*, organizado por Guilherme de Oliveira Schmitz e Rafael Assumpção Rocha. A obra se insere nos debates sobre o pleito de maior participação do Brasil na governança global, e particularmente na sua incorporação como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Além desse aspecto, os capítulos abordam ainda a posição brasileira em relação aos desafios colocados pela migração internacional para a cooperação entre os Estados, o papel brasileiro na construção da agenda de segurança alimentar nos fóruns internacionais, a contribuição do Brasil para a cooperação em saúde e em relação ao meio ambiente (Schmitz e Rocha, 2017).

No âmbito dos estudos da política brasileira de defesa e da cooperação no campo militar, foi publicado o livro *O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*, organizado por Reginaldo Mattar Nasser e Rodrigo Fracalossi de Moraes. A obra se divide em duas partes: na primeira, trata

das questões de segurança na América do Sul e, na segunda, aborda o Atlântico Sul. Do ponto de vista teórico, os autores defendem a pertinência de tratar as duas áreas como unidades de análise do ponto de vista dos estudos de segurança regional. No caso da América do Sul, os autores ressaltam a importância do crime transacional como desafio para a segurança regional e para a cooperação entre os países da região. Em relação ao Atlântico Sul, os autores exploram as possibilidades de cooperação entre o Brasil e os países africanos (Nasser e Moraes, 2014).

Uma vez que a Amazônia tem ganhado relevância na agenda de política externa atual, cabe resgatar a publicação do Ipea de 2015 que abordou as questões de defesa e cooperação na região amazônica e sua vinculação com os desafios estratégicos postos no Atlântico Sul. *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil* foi organizado por Gilberto Fernando Gheller, Selma Lúcia de Moura Gonzales e Laerte Peotta de Melo. Os capítulos reunidos ressaltam a importância da integração regional na Pan-Amazônia e os desafios de segurança colocados para a região (Gheller, Gonzales e Mello, 2015).

Walter Antonio Desiderá Neto, Sergio Abreu e Lima Florêncio, Haroldo Ramanzini Junior e Edison Benedito da Silva Filho organizaram o livro *Política Externa Brasileira em Debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008*, publicado pelo Ipea e pela Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) em 2018. Apesar de o foco ser a política externa brasileira, a cooperação Sul-Sul está presente em boa parte dos artigos, dada a sua importância para a agenda internacional do Brasil no período. Assim, são analisadas as participações do Brasil em organismos multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Grupo dos Vinte (G20) e o BRICS, e as relações do Brasil com América do Sul, África, China, Estados Unidos e União Europeia. Um capítulo, em particular, aborda as relações Sul-Sul. O livro traz ainda as discussões sobre o envolvimento internacional do país nos debates sobre meio ambiente e mudanças climáticas, direitos humanos, segurança internacional e cooperação para o desenvolvimento (Desiderá Neto *et al.*, 2018).

Por fim, a parceria entre Banco Mundial e Ipea (2011) produziu o relatório *Ponte sobre o Atlântico – Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento*. O objetivo do documento foi mapear o envolvimento do Brasil na cooperação com os países da África Subsaariana por meio da transferência de conhecimentos, do comércio e de investimentos. A cooperação entre os países do Sul foge do modelo tradicional de cooperação internacional por se dar em termos horizontais e seguir normas distintas. Nesse sentido, argumenta-se que a cooperação Sul-Sul gera novas perspectivas para a ajuda ao desenvolvimento. E a prioridade do Brasil em relação à África favorece a formação de interesses e agendas comuns, como no caso da criação do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (BRICS) ou

da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. As áreas de cooperação entre o Brasil e a África são amplas, desde a cooperação em agricultura por meio da Embrapa ou em saúde pela Fiocruz até a cooperação em formulação e implantação de políticas sociais. Nesse sentido, o relatório reconhece que o relacionamento entre o Brasil e a África oferece lições úteis para as organizações internacionais envolvidas em cooperação para o desenvolvimento.

No acervo da *Revista Tempo do Mundo*, há cinco artigos que devem ser especialmente rememorados como preâmbulo deste número sobre cooperação Sul-Sul. A cooperação agrícola entre a Argentina e a África Subsaariana foi tratada por Carla Morasso (2015). Arruda, Tebaldi e Osório (2017) trataram da influência da cooperação Sul-Sul sobre outras formas de cooperação a partir da análise da colaboração do International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) na elaboração de um programa de transferência de renda para Cabo Verde. Hitner e Carlotto (2017) analisaram a cooperação técnica na sociedade do conhecimento, contrapondo as experiências Norte-Sul e as alianças estratégicas Sul-Sul. O número 24 foi dedicado às relações entre América Latina e China e contou com dois artigos sobre cooperação Sul-Sul. Maggioni (2020) tratou da ajuda oficial ao desenvolvimento e outros fluxos oficiais, enquanto Giuseppe Castillo (2020) abordou a cooperação econômica entre China e Venezuela.

Espera-se que a entrega ao debate público deste número 31 da *Revista Tempo do Mundo* tenha cumprido plenamente a missão institucional do Ipea de aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e da disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Pedro L.; TEBALDI, Raquel; OSÓRIO, Rafael. A influência da cooperação Sul-Sul sobre outras formas de cooperação: o caso da colaboração do IPC-IG na elaboração de um programa de transferência de renda para Cabo Verde. **Revista Tempo do Mundo**, v. 3, n. 2, p. 263-287, 2017.

BANCO MUNDIAL; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Ponte sobre o Atlântico – Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento**. Brasília: Ipea, 2011.

DESIDERÁ NETO, Walter A. *et al.* (Orgs.). **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: Ipea, 2018.

GARCIA, Ana Saggiore; PEREIRA, Rodrigo Curty; LOPES, Maria Eduarda. **Investimentos, financiamento e cooperação do Brasil em Angola e Moçambique**: evolução dos dados e um balanço dos efeitos do acordo de cooperação e facilitação de investimentos. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2857).

GHELLER, Gilberto F.; GONZALES, Selma L. M.; MELO, Laerte P. (Orgs.). **Amazônia e Atlântico Sul**: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil. Brasília: Ipea, 2015.

GIUSEPPI CASTILLO, Charles. China e Venezuela: cooperação econômica e outras alianças bilaterais durante a era Chávez. **Revista Tempo do Mundo**, n. 24, p. 403-434, 2021.

HIRST, Monica. **Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul**: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1687).

_____. **A presença do Brasil na Bolívia**: diálogo político, vínculos econômicos e cooperação horizontal. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1869).

HITNER, Verena; CARLOTTO, Maria C. A cooperação técnica brasileira e a busca pela inserção na “sociedade do conhecimento”: da subordinação Norte-Sul à aliança estratégica Sul-Sul?. **Revista Tempo do Mundo**, v. 3, n. 2, p. 137-161, 2017.

KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo F. (Org.). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado**: entre a tradição e a inovação. Brasília: Ipea, 2012.

LOPES FILHO, Carlos Renato da Fonseca Ungaretti *et al.* **Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina**: perspectiva geoeconômica. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2819).

MAGGIORELLI, Lorenzo. Cooperação entre China e América Latina e Caribe: ajuda oficial ao desenvolvimento e outros fluxos oficiais (2006-2016). **Revista Tempo do Mundo**, n. 24, p. 199-224, 2020.

MORASSO, Carla. A cooperação Sul-Sul agrícola argentina com a África Subsaariana: uma história que se inicia. **Revista Tempo do Mundo**, v. 1, n. 1, p. 109-137, 2015.

NASSER, Reginaldo M.; MORAES, Rodrigo F. (Orgs.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014.

SCHLEICHER, Rafael T.; MIRANDA, Marília; FRANCO, Simone. **Avaliação de efeitos da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento do Brasil**: um modelo geral para projetos bilaterais com países africanos de língua portuguesa. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2780).

SCHMITZ, Guilherme de O.; ROCHA, Rafael A. (Org.). **Brasil e o sistema das Nações Unidas**: desafios e oportunidades na governança global. Brasília: Ipea, 2017.