

# ABC 30 ANOS

## História e Desafios Futuros

Carlos R. S. Milani

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO



## História e Desafios Futuros

## Carlos R. S. Milani



# **MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES**

## **MINISTRO DE ESTADO**

Aloysio Nunes Ferreira

## **SECRETÁRIO-GERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES**

Embaixador Marcos Bezerra Abbot Galvão

## **SECRETÁRIO-GERAL DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, PROMOÇÃO COMERCIAL E TEMAS CULTURAIS**

Embaixador Santiago Irazabal Mourão

## **DIRETOR DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO**

Embaixador João Almino

## **DIRETORA-ADJUNTA DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO**

Ministra Andrea Saldanha da Gama Watson

## **COLABORAÇÃO**

### **Coordenadores e Gerentes da ABC**

Alessandra Ambrosio, André Martins Saboia, Cecília Malaguti do Prado,  
Delourdes dos Reis Alves, Márcio Lopes Corrêa, Maria Augusta Ferraz, Nelci Peres Caixeta,  
Paulo Roberto Barbosa Lima, Wófsi Yuri G. de Souza

### **Projeto Gráfico e Editoração**

Núcleo de Comunicação da ABC: Marcelo Guimarães e Janaina Plessmann

### **Agência Brasileira de Cooperação – ABC**

Endereço: Setor de Administração Federal Sul - Quadra 2  
Lote 2 - Bloco B - Edifício Via Office - 70070-600 - Brasília – DF  
[www.abc.gov.br](http://www.abc.gov.br) – [abc@abc.gov.br](mailto:abc@abc.gov.br)

As opiniões expressas pelo autor não refletem, necessariamente, a posição oficial do Ministério das Relações Exteriores sobre temas específicos desenvolvidos no livro.

# **ABC 30 ANOS**

## **História e Desafios Futuros**

**Carlos R. S. Milani**

Milani, Carlos R. S.

ABC 30 anos: história e desafios futuros. / Carlos R. S. Milani.  
1ª. edição - Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, 224 p.

**ISBN: 978-85-60123-08-7**

Tipo de Suporte: E-book

Prefixo Editorial: 60123

1. Agência Brasileira de Cooperação. 2. Cooperação técnica internacional.

3. Política externa brasileira. 4. Relações Internacionais.

I. Título. II. Autor.

CDD 327.81

# Índice

|                                   |      |
|-----------------------------------|------|
| <i>Apresentação</i> .....         | I    |
| <i>Lista de abreviações</i> ..... | III  |
| <i>Lista de imagens</i> .....     | VIII |

|                         |    |
|-------------------------|----|
| <b>Introdução</b> ..... | OI |
|-------------------------|----|

## **Capítulo 1**

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| <b>Breve histórico da ABC</b> ..... | 05 |
|-------------------------------------|----|

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| 1.1 - Antecedentes (entre os anos 1940 e 1969) ..... | 07 |
|------------------------------------------------------|----|

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.2 – A criação do sistema interministerial de cooperação técnica (1969-1987)..... | 15 |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------|----|
| 1.3 - A fundação da ABC e seus primeiros anos (1987-1994)..... | 25 |
|----------------------------------------------------------------|----|

|                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------|----|
| 1.4 - Esforços de construção institucional (1994-2008)..... | 35 |
|-------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.5 – Tentativas de modernização e projetos de reforma da ABC (desde 2008) ..... | 47 |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|

## **Capítulo 2**

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Cooperação técnica internacional: modalidades, setores e parcerias</b> ..... | 59 |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| 2.1 – Principais atores da CTI brasileira, gestão e orçamento..... | 61 |
|--------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| 2.2 – Setores, prioridades e modalidades da CTI brasileira ..... | 72 |
|------------------------------------------------------------------|----|

|                                                        |    |
|--------------------------------------------------------|----|
| 2.3 – A cooperação técnica multilateral recebida ..... | 85 |
|--------------------------------------------------------|----|

|                                                    |    |
|----------------------------------------------------|----|
| 2.4 – A cooperação técnica bilateral recebida..... | 93 |
|----------------------------------------------------|----|

### **Capítulo 3**

#### **Cooperação Sul-Sul, cooperação trilateral e política externa .....103**

##### **3.1- Cooperação técnica Sul-Sul e transferência de políticas públicas.....105**

###### **3.1.1 – A cooperação técnica brasileira na América Latina e no Caribe.....106**

###### **3.1.2 – A cooperação técnica brasileira com os países africanos .....119**

##### **3.2 – Cooperação técnica trilateral com organismos internacionais: orçamentos crescentes e oportunidades de uma nova modalidade de cooperação.....138**

##### **3.3- Cooperação técnica e política externa: a percepção dos diplomatas brasileiros.....151**

#### **Conclusão .....175**

#### **Referências .....183**

#### **Apêndice metodológico .....195**

#### **Sobre o autor .....205**

# Apresentação

Tenho o especial prazer de apresentar ao leitor a mais recente obra do Professor Carlos R. S. Milani. Este livro, elaborado no contexto das comemorações dos 30 anos de criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), visa a oferecer ao público interessado uma obra de relevo sobre a cooperação internacional brasileira neste período. É resultado de um edital lançado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a pedido da ABC, em maio de 2016, para a contratação de um estudo que pudesse relatar e avaliar, com isenção e rigor acadêmico, a evolução do tema ao longo das últimas décadas. Buscou-se, assim, assegurar ao autor selecionado por edital a autonomia necessária para a elaboração de um relatório que, fiel aos fatos, pudesse apresentar uma visão crítica e fundamentada, com vistas ao trabalho a ser realizado pela Agência nos próximos anos.

Venho observando, no Brasil e no exterior, um genuíno interesse pela atuação da ABC na forma como desenha e executa seus projetos, sempre em harmonia com os princípios da Cooperação Sul-Sul. Quando criada, a Agência se voltava principalmente para a cooperação recebida, que, embora em grau menor, continua contribuindo, em campos específicos, para o desenvolvimento do País. No entanto, a dinâmica maior das últimas décadas voltou-se para a cooperação entre países em desenvolvimento, nas modalidades trilateral e sobretudo bilateral.

A ABC incorporou, em 2016, a agenda brasileira da cooperação humanitária. Por se tratar de tema novo na Agência, a demandar uma reformulação administrativa, a cooperação humanitária não foi tratada neste livro. Tampouco foram tratadas aqui as demais modalidades de cooperação internacional que não fazem parte da agenda da ABC, tais como a cooperação financeira, a cultural, esportiva e a científico-tecnológica. O autor dedicou sua pesquisa primordialmente à cooperação técnica internacional da ABC.

As opiniões expressas pelo autor não refletem, necessariamente, a posição oficial da ABC sobre temas específicos analisados no livro. Trata-se de trabalho desenvolvido com independência acadêmica pelo professor Carlos R. S. Milani, autor de reconhecidas obras em Relações Internacionais, publicação que, tenho certeza, contribuirá para o enriquecimento do debate sobre a cooperação internacional brasileira.

**João Almino**  
Diretor da ABC

## Lista de abreviações

ABC: Agência Brasileira de Cooperação

ABRAPA: Associação Brasileira dos Produtores de Algodão

AISA: Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (Ministério da Saúde)

ALFASOL: Associação Alfabetização Solidária

AMAN: Academia Militar das Agulhas Negras

ANA: Agência Nacional de Águas

ANVISA: Agência Nacional de Vigilância Sanitária

AOD: Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRICS: Grupo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CAD-MD: Curso avançado de defesa do Ministério da Defesa

CAD/DAC: Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (*Development Assistance Committee*)

CAF: Corporação Andina de Fomento

CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CELAC: Comunidade dos Estados da América Latina e do Caribe

CGAO: Coordenação-Geral de Administração e Orçamento

CGP: Coordenação-Geral de Planejamento e Comunicação

CGPALOP: Coordenação-Geral de Cooperação Técnica com Países Africanos de Língua Portuguesa e Timor Leste

CGAA: Coordenação-Geral de Cooperação Técnica com África, Ásia e Oceania

CGCPLP: Coordenação-Geral de Cooperação Técnica com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CGAE: Coordenação-Geral de Cooperação Técnica para América Latina, Caribe e Europa Oriental

CGTRI: Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Trilateral com Organismos Internacionais

CGMULT: Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Multilateral

CGTP: Coordenação-Geral de Cooperação Técnica e Parcerias com Países Desenvolvidos

CLAD: Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento

CNAT: Comissão Nacional da Assistência Técnica

CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNS: Cooperação Norte-Sul

CNUCED/UNCTAD: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento  
(*United Nations Conference on Trade and Development*)

COBRADI: Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional

CONAB: Companhia Nacional de Abastecimento

CONSEA: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONTAP: Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso

CPLP: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CSS: Cooperação Sul-Sul

CTI: Cooperação Técnica Internacional

CTPD: Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

CTRB: Cooperação Técnica Recebida Bilateral

CTRM: Cooperação Técnica Recebida Multilateral

DAC: Departamento de Aviação Civil

DAI-MD: Divisão de Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa

DANIDA: *Danish International Development Agency*

DCOPT: Divisão de Cooperação Técnica (Itamaraty)

DCT: Departamento de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (Itamaraty)

DFID: *Department for International Development* (Reino Unido)

EIAAPP: Escola Ibero-Americana de Administração e Políticas Públicas

EMATER: Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural

EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ENAP: Escola Nacional de Administração Pública

FAO: Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FBC: Fundo Brasileiro de Cooperação (OEA)

FIDA: Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura

FINEP: Financiadora de Estudos e Projetos

FIOCRUZ: Fundação Oswaldo Cruz

FIOTEC: Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde

FMI: Fundo Monetário Internacional

FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNUAP: Fundo de População das Nações Unidas

FOCEM: Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL

FUNAG: Fundação Alexandre de Gusmão (Itamaraty)

FUNEC: Fundo Especial de Cooperação Técnica

IBA: Instituto Brasileiro do Algodão

IBAS: Fórum Índia, Brasil e África do Sul

IBASE: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRAM: Instituto Brasileiro de Museus

IICA: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

INPI: Instituto Nacional da Propriedade Intelectual

INPI: Instituto Nacional de Propriedade Industrial

INSS: Instituto Nacional da Seguridade Social

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPLAN: Instituto de Planejamento

IPRI: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

JICA: *Japanese International Cooperation Agency*

KfW: *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (Instituto de Crédito para a Reconstrução)

MARE: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MD: Ministério da Defesa

MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS: Ministério do Desenvolvimento Social

MERCOSUL: Mercado Comum do Sul

MINUSTAH: Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti

MMA: Ministério do Meio Ambiente

MRE: Ministério das Relações Exteriores

NOEI: Nova Ordem Econômica Internacional

NUPEC: Núcleo de Planejamento e Coordenação

OCDE: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos

ODM: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OEA: Organização dos Estados Americanos

OEI: Organização dos Estados Ibero-Americanos para Educação, Ciência e Cultura

OIT: Organização Internacional do Trabalho

OMC: Organização Mundial do Comércio

OMS: Organização Mundial da Saúde

ONU: Organização das Nações Unidas

OPAS: Organização Pan-Americana da Saúde

OPEP: Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OTAN: Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAA: Programa de Aquisição de Alimentos

PABA: Plano de Ação de Buenos Aires

PALOP: Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PMA: Programa Mundial de Alimentos

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRODECER: Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados

PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PROSAVANA: Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical

SAP: Sistema de Acompanhamento de Projetos

SEGIB: Secretaria Geral Ibero-Americana

SENAI: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SESC: Serviço Social do Comércio

SGEG: Subsecretaria-Geral de Cooperação Internacional, Promoção Comercial e Temas Culturais (Itamaraty)

SICT: Sistema Interministerial de Cooperação Técnica

SUBIN: Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional

SUNFED: *Special United Nations Fund for Economic Development*

TAC: Termo de Ajustamento de Conduta

TELEBRAS: Telecomunicações Brasileiras S.A.

UAP: Unidade de Administração de Projetos

UCTI: Unidade de Cooperação Técnica Internacional (MERCOSUL)

UNASUL: União das Nações Sul-Americanas

UNDESA: *United Nations Department of Economic and Social Affairs*

UNEPTA: *United Nations Expanded Programme of Technical Assistance*

UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIDO: *United Nations Industrial Development Organization*

UNILAB: Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

UNODC: Escritório das Nações Unidas para o Controle de Drogas e Prevenção ao Crime

URSS: União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USAID: Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

USDOL: *United States Department of Labor*

ZOPACAS: Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul



# Lista de imagens

## Capítulo 1

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1: Cronologia da ABC, Antecedentes 1945-1969 .....                 | 06 |
| Figura 2: Cronologia da ABC, Sistema de cooperação técnica 1969-1987..... | 16 |
| Figura 3: Cronologia da ABC, Fundação 1987 .....                          | 24 |
| Figura 4: Cronologia da ABC, Primeiros anos 1988-1994.....                | 28 |
| Figura 5: Organograma da ABC em 1990 .....                                | 30 |
| Figura 6: Cronologia da ABC, Construção institucional 1994-2008 .....     | 34 |
| Figura 7: Organograma da ABC entre outubro de 2001 e abril de 2004 .....  | 40 |
| Figura 8: Organograma da ABC em abril de 2004 .....                       | 42 |
| Tabela 1: Variação do orçamento da ABC entre 2001 e 2006 .....            | 45 |
| Figura 9: Cronologia da ABC, Tentativas de modernização 2008-2017 .....   | 46 |
| Tabela 2: A Cooperação internacional do Brasil em 2009 e 2010.....        | 49 |

## Capítulo 2

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 10: A ABC no atual organograma do MRE.....                                  | 62 |
| Gráfico 1: Gastos do governo brasileiro com CTI (2005-2013) .....                  | 73 |
| Mapa 1: Capital brasileiro destinado à cooperação em 2010 (em milhões de R\$)..... | 74 |

|                                                                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 11: Gastos do governo federal com CTI por região (2011-2013) .....                                                         | 75 |
| Mapa 2: Cooperação técnica bilateral prestada, entre 2005 e 2015 (US\$) .....                                                     | 76 |
| Tabela 3: Cooperação brasileira prestada entre 2005 e 2015: projetos regionais, cooperação trilateral e multilateral (US\$) ..... | 77 |
| Tabela 4: Cooperação internacional para o desenvolvimento, 2010 (países selecionados, US\$ preços correntes) .....                | 81 |
| Gráfico 2: Cooperação Sul-Sul da ABC na América Latina em quantidade de atividades por área em 2014 .....                         | 82 |
| Tabela 5: Carteira de projetos de CTRM por setor de atuação, em 2015 .....                                                        | 86 |
| Tabela 6: Distribuição de projetos por organismos multilaterais, 2015.....                                                        | 87 |
| Gráfico 3: Evolução da CTRM entre 1995 e 2015 (em US\$ milhões) .....                                                             | 88 |
| Tabela 7: Cooperação bilateral recebida pelo Brasil (1987-2015, em US\$ milhões).....                                             | 95 |
| Tabela 8: Principais setores da cooperação técnica Alemanha-Brasil entre 1990-2014 (projetos concluídos) .....                    | 96 |
| Tabela 9: Principais setores da cooperação técnica França-Brasil entre 1990-2014 (projetos concluídos) .....                      | 98 |
| Tabela 10: Principais setores da cooperação técnica Japão-Brasil entre 1990-2014 (projetos concluídos) .....                      | 99 |

### **Capítulo 3**

|                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Mapa 3: Cooperação brasileira na América Latina em número de atividades por área de atuação e país parceiro, 2014 ..... | 104 |
| Mapa 4: Cooperação brasileira na África em número de atividades por área de atuação e país parceiro, 2014.....          | 105 |

|                                                                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 4: CTI brasileira na América Central, Caribe e México, entre 2009 e 2016 (em US\$) ...                                            | 108 |
| Gráfico 5: CTI brasileira na América do Sul entre 2009 e 2016 (em US\$) .....                                                             | 109 |
| Gráfico 6: Projetos regionais e cooperação trilateral na América do Sul entre 2009 e 2016 (em US\$) .....                                 | III |
| Figura 12: CTI em defesa Brasil-América Latina, 2010-2016 (em US\$) .....                                                                 | II4 |
| Gráfico 7: CTI em defesa Brasil-América Latina e Brasil-África (2010-2016, em US\$).....                                                  | II5 |
| Figura 13: CTI Brasil-África entre 2009 e 2016 (em US\$) .....                                                                            | 125 |
| Gráfico 8: CTI trilateral e multilateral Brasil-África entre 2009 e 2016 (em US\$).....                                                   | 127 |
| Gráfico 9: Cooperação trilateral com organismos internacionais, 2009-2017 (US\$, preços correntes) .....                                  | 140 |
| Gráfico 10: Participação da cooperação trilateral na execução coordenada pela ABC entre 2009 e 2015 (US\$) .....                          | 142 |
| Gráfico 11: Participação africana na cooperação trilateral entre 2009 e 2015 (US\$) .....                                                 | 143 |
| Figura 14: Organismos internacionais e origem de seus recursos (em US\$) .....                                                            | 145 |
| Figura 15: Perfil dos diplomatas participantes no survey .....                                                                            | 152 |
| Gráfico 12: Envolvimento da/o diplomata com a cooperação internacional do Brasil (US\$) ...                                               | 153 |
| Gráfico 13: Importância relativa da cooperação internacional na atuação profissional dos diplomatas.....                                  | 154 |
| Quadro 1: Survey entre os diplomatas brasileiros a respeito da cooperação internacional para o desenvolvimento prestada pelo Brasil ..... | 156 |
| Gráfico 14: Modalidades prioritárias de cooperação internacional e ordem de importância .....                                             | 161 |
| Gráfico 15: Método de contabilização de dados da cooperação internacional brasileira.....                                                 | 167 |

|                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 16: Avaliação geral da ABC .....                                           | 168 |
| Gráfico 17: Mudanças necessárias para melhorar a imagem internacional da ABC ..... | 170 |
| Gráfico 18: Atividades para difundir nacionalmente a ABC.....                      | 171 |
| Tabela 11: Percepção sobre as dificuldades da agenda de CTI .....                  | 173 |

## **Apêndice Metodológico**

|                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 16: Dados complementares sobre o perfil dos diplomatas que participaram da pesquisa .. | 192 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

# INTRODUÇÃO

São dois os principais objetivos deste livro. Em primeiro lugar, apresentar um balanço das atividades da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) neste exato ano em que celebra seu trigésimo aniversário de fundação. Em segundo, refletir sobre os desafios institucionais que se apresentam para o desenvolvimento futuro da cooperação técnica brasileira, tanto no contexto político nacional, quanto nas relações internacionais. O momento é particularmente oportuno para levar a cabo essa reflexão sobre o passado da ABC a fim de questionar-se sobre cenários futuros, principalmente pela envergadura que esta agenda da política externa vem ganhando desde o começo do século XXI. Por meio da cooperação técnica o Brasil tem estreitado os laços com parceiros tradicionais – do Norte, do Sul e organismos internacionais – projetando cada vez mais uma imagem de nação democrática e socialmente progressista. Graças a dezenas de convênios e projetos de cooperação técnica, o Brasil angaria frutos políticos nas relações bilaterais e multilaterais, em sua região de interesse geopolítico mais próximo, mas também no plano global.

Aspecto frequentemente menos conhecido e pouco aprofundado no mundo acadêmico, a cooperação técnica, ademais, tem interface direta com a concepção e a implementação de políticas públicas nacionais. Na coordenação dessas atividades que, antes de 1987, eram geridas no seio da Secretaria de Planejamento, a ABC tem coordenado iniciativas que produziram vários benefícios em matéria de gestão pública. Dentro do vasto território nacional, tem disseminado práticas e políticas sociais consideradas exitosas em algumas regiões ou cidades do país. Com essa finalidade, a ABC conta principalmente com o apoio de ministérios “domésticos”, agências federais e organismos multilaterais, à frente dos quais se destaca o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), certamente o principal parceiro da ABC na execução de projetos no Brasil, mas

também na América Latina, no Caribe e no continente africano. Percebe-se aí como é relevante a relação entre o plano doméstico (políticas públicas setoriais) e o internacional (política externa) para entender-se a exata dimensão da agenda de cooperação técnica e o papel mediador que a ABC tem exercido entre agentes, visões e interesses.

O argumento central deste livro está ancorado na tese de que a cooperação técnica internacional (CTI) é uma agenda fundamental da política externa brasileira. País preponderante em sua região (a ponto de alguns autores o qualificarem de “potência regional”) em função de critérios demográficos, econômicos ou territoriais, o Brasil é chamado a desempenhar papel de relevo na América Latina e no Caribe, mas igualmente no seu entorno estratégico que engloba os países da costa atlântica no continente africano. No plano global, a participação do Brasil em inúmeros organismos internacionais, o grande número de embaixadas e delegações que lhe garante padrão de presença diplomática internacional inigualável quando comparado a outros países em desenvolvimento, sua filiação a distintas coalizões (Fórum IBAS, Grupo BRICS, G-20 financeiro) e comunidades de afinidade histórico-cultural (a exemplo da CPLP), *inter alia*, fazem com que o país seja reconhecido como liderança importante no plano internacional e, assim, seja frequentemente chamado a desempenhar papéis de mediação (“*bridge diplomacy*”) no multilateralismo em matéria comercial, ambiental e de desenvolvimento. Também por não dispor de excessos de recursos “duros” de poder (“*hard power*”), o Brasil tem na diplomacia uma ferramenta-chave para desempenhar suas relações exteriores. Sendo cada vez mais reconhecido como “*global player*”, é no bojo do exercício de seus recursos diplomáticos de poder no espaço internacional que o Brasil demonstra suas capacidades estatais e busca promover mudanças no sistema internacional à luz de seus interesses.

Para tanto, utiliza-se, entre outras ferramentas de sua política externa, da CTI. Ao cooperar no campo das políticas públicas, o governo brasileiro não somente apresenta orçamentos mais econômicos (quando se compara o que o governo brasileiro efetivamente gasta em cooperação internacional com o que investem outros países em desenvolvimento, a exemplo de Turquia e Índia), mas converte a difusão de algumas de suas políticas sociais consideradas “boas práticas” em importante instrumento de “poder brando” (“*soft power*”). Não restam dúvidas de que os interesses estratégicos do Estado brasileiro também se fazem presentes nessa agenda de cooperação técnica e de difusão de políticas. Não se trata, por ser brasileira, de uma “cooperação desinteressada”. De fato, nenhum Estado coopera sem interesses; basta analisar as tensões entre interesses públicos e privados geradas pelas relações entre cooperação pública governamental, inves-

timento privado e internacionalização das empresas em países como Angola ou Moçambique. Além disso, a disseminação de políticas públicas, via cooperação bilateral e no âmbito do multilateralismo, também cumpre função estratégica de legitimação de um determinado modelo de desenvolvimento, hoje posto em xeque diante da crise política e institucional por que passa a nação.

No caso de democracias, é fundamental que os interesses em jogo sejam conhecidos publicamente e discutidos o mais amplamente possível com segmentos políticos, atores sociais e operadores econômicos. Em uma sociedade tão desigual como a brasileira, justificar domesticamente os orçamentos empregados em cooperação internacional e legitimar os modos como tais recursos são usados passa necessariamente pelo crivo do debate público nas esferas do Legislativo e da sociedade civil. Esse argumento está na base do que desenvolvi ao longo dos três capítulos que integram esta obra. Espero que seu conteúdo sirva para alimentar o debate não somente com meus pares acadêmicos, mas também com os agentes institucionais e sociais interessados no melhor futuro possível da cooperação técnica brasileira.

O primeiro capítulo trata do histórico da ABC, desde seus primórdios, incluindo períodos anteriores a sua fundação em 1987. O segundo capítulo apresenta as principais modalidades da cooperação técnica praticadas pelo governo brasileiro, com ênfase para as chamada “cooperação recebida” de organismos multilaterais e as parcerias celebradas com países desenvolvidos. O terceiro capítulo apresenta duas modalidades da cooperação técnica em que os interesses da política externa estão ainda mais presentes, quais sejam: a cooperação técnica entre países em desenvolvimento, também chamada de cooperação Sul-Sul, e a cooperação trilateral com organismos internacionais, cujos orçamentos cresceram significativamente a partir de 2009. Ademais, o terceiro e último capítulo analisa as percepções de diplomatas brasileiros sobre essa agenda da política externa.

O livro resulta de uma pesquisa conduzida entre julho de 2016 e março de 2017, com base em edital publicado pela ABC em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A metodologia adotada para a pesquisa, explicada em detalhe no Apêndice Metodológico ao final deste livro, fundamentou-se em entrevistas realizadas com 26 indivíduos (diplomatas, funcionários da ABC, gestores de ministérios e agências públicas federais), ampla revisão documental e um *survey* conduzido com agentes diplomáticos. Os resultados são apresentados também por meio de cartografia temática de acordo com os dados quantitativos e qualitativos coletados ao longo da pesquisa.

Não se trata da primeira pesquisa que o autor desenvolveu sobre o tema da cooperação técnica brasileira, mas esta foi, sem sombra de dúvidas, a que logrou

em poucos meses obter acesso a uma abrangente base de dados e documentos que foram criteriosamente classificados e analisados, mas que ainda poderão ser objeto de futuras publicações. É de fato incessante o trabalho do pesquisador, mormente quando tem o interesse de acompanhar os desdobramentos institucionais de seu objeto de análise. Do ponto de vista dos dados e da metodologia, três aspectos merecem destaque: em primeiro lugar, a possibilidade de rever e narrar, à luz de documentos a que o pesquisador ainda não havia tido acesso e de entrevistas com personagens-chave, o histórico da construção institucional da ABC (capítulo 1); em segundo, a nova compreensão da complexa realidade orçamentária da ABC e, principalmente, a constatação de que os orçamentos da cooperação trilateral com organismos internacionais têm curva claramente ascendente na comparação com outras modalidades da CTI praticadas na ABC (capítulo 2); em terceiro, o desenvolvimento da pesquisa com diplomatas brasileiros, por meio de questionário eletrônico, a fim de analisar sua percepção sobre o campo da CTI e seus possíveis desdobramentos (terceira seção do capítulo 3).

Finalmente, devo dizer que os agradecimentos que gostaria de registrar nesta introdução não são mera formalidade. Sem a colaboração de um pequeno grupo de pessoas eu não teria logrado chegar ao resultado que representa esta publicação. Gostaria de agradecer, em especial, a Armando Munguba Cardoso, pelo efetivo e gentil apoio dentro da ABC ao longo da pesquisa. A Magno Klein, pelo excelente trabalho realizado na concepção das imagens (figuras, mapas, quadros, tabelas e gráficos), além de sua participação central na condução do *survey* como pesquisador assistente. A Rubens de Siqueira Duarte, pela diagramação do livro no *In-Design*. Finalmente, meus sinceros agradecimentos ao conjunto de diplomatas, profissionais e funcionários técnicos da ABC, a todos os entrevistados em Brasília, no Rio de Janeiro e em Tóquio (via Skype), bem como aos diplomatas anônimos que participaram do *survey*. A participação de todas essas pessoas foi fundamental para poder concluir o livro e tornar mais acessível sua leitura, embora seja somente minha a responsabilidade pelos equívocos que eventualmente permaneçam após tantas revisões.

## CAPÍTULO 1

# Breve histórico da ABC

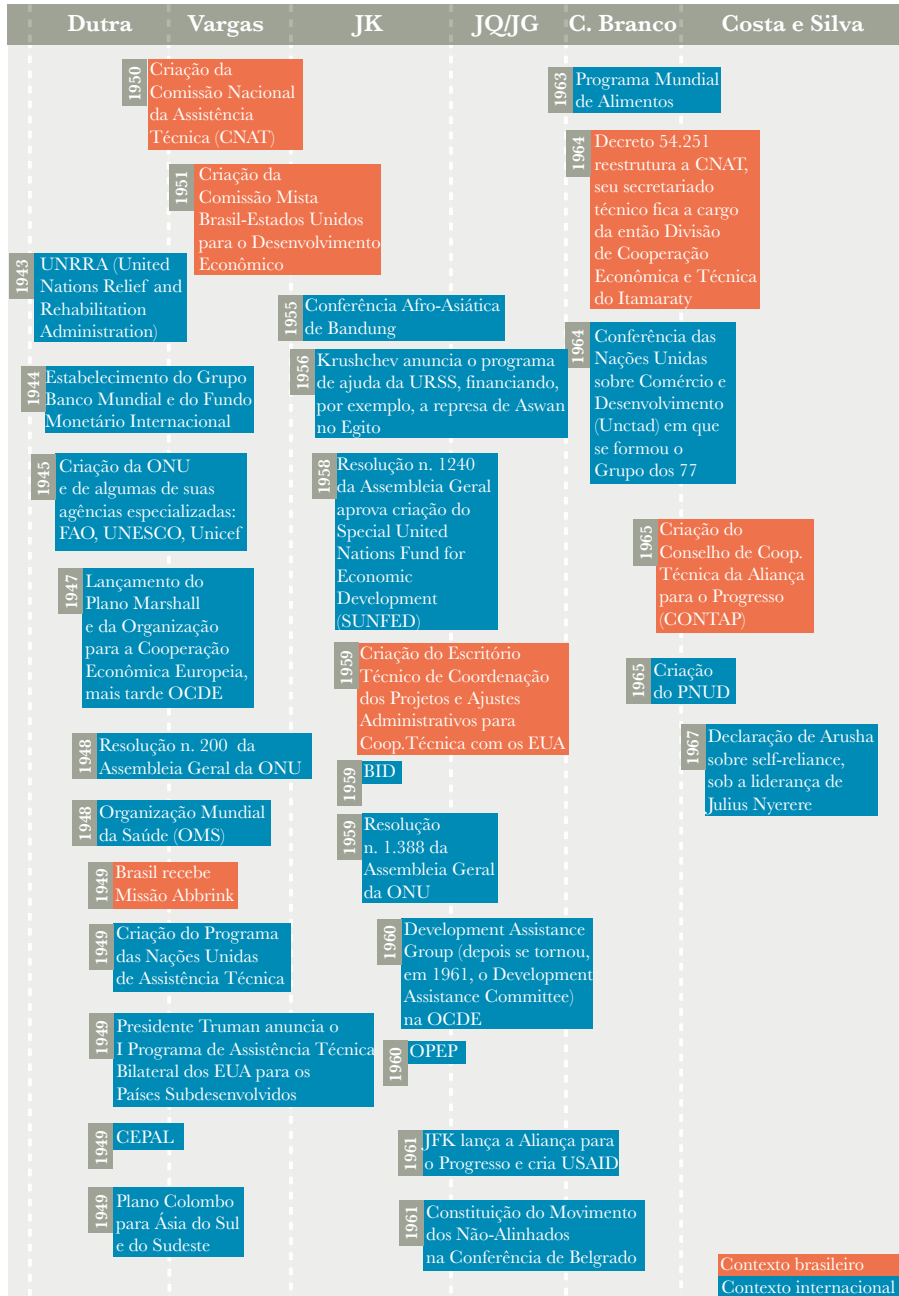
A fundação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em 1987 é marco histórico fundamental da cooperação técnica internacional (CTI) no Brasil, razão pela qual é necessário refletir sobre os seus trinta anos em 2017, porém não inaugurou a agenda de CTI no Brasil. A criação da ABC provocou uma série de mudanças e significou o início de novo processo de amadurecimento institucional. No bojo da redemocratização das relações Estado-sociedade na política brasileira, o estabelecimento da ABC ocorreu depois de algumas décadas em que o governo brasileiro vinha aprimorando suas capacidades sobretudo a fim de receber cooperação técnica de agências multilaterais e bilaterais. Nos 30 anos da Agência Brasileira de Cooperação, o governo do Brasil celebra essa história de cerca de setenta anos de cooperação técnica, mas não sem questionamentos sobre o futuro da Agência, como se pretende demonstrar ao longo deste livro.

Como um dos ex-diretores da ABC afirma em publicação de 2013, a “cooperação recebida pelo Brasil do exterior gerou, nos últimos sessenta anos, resultados positivos para o país, uma vez que proporcionou a transferência de conhecimentos para o fortalecimento institucional de diversos órgãos públicos, o avanço de programas inovadores na área ambiental e a modernização do setor produtivo” (Abreu, 2013, p. 5). Eduardo Gutierrez, que foi Representante Residente das Nações Unidas no Brasil, lembra que, nos anos 1950, o Brasil pediu apoio ao SUNFED em matéria de desenvolvimento energético; depois, com a criação do PNUD em 1965, também solicitou apoio para o desenvolvimento da soja no cerrado, projeto que foi implementado com o apoio do governo japonês, por meio da JICA (*Japanese International Cooperation Agency*).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> O SUNFED (*Special United Nations Fund for Economic Development*) havia sido criado em 1958 pela resolução 1240/XII da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. Ele veio somar-se ao UNEPTA (*United Nations Expanded Programme of Technical Assistance*), estabelecido em 1949. Ambos foram fundidos em um único programa em 1965: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Para maiores informações sobre a história do PNUD, ver MURPHY (2006). Recomenda-se também assistir ao depoimento de Eduardo Gutierrez, ex-Diretor do PNUD-Brasil disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=saLINwhXaSc>.

FIGURA 1. CRONOLOGIA DA ABC  
ANTECEDENTES 1945 - 1969



Fonte: Elaboração do autor.

Neste capítulo é apresentada breve narrativa histórica sobre a CTI no Brasil e o desenvolvimento institucional da ABC. Para fins didáticos, foram definidas cinco fases desse histórico, de acordo com as principais inflexões e o próprio processo de amadurecimento da agenda de CTI no conjunto das políticas de desenvolvimento do Brasil, inclusive no âmbito da política externa: (1) a fase que intitulamos de “Antecedentes” da CTI no Brasil, a partir do final da Segunda Guerra Mundial; (2) a fase inaugurada com a criação do Sistema Nacional de Cooperação Técnica, em 1969; (3) a fundação da ABC em 1987; (4) os primeiros passos no sentido de sua construção institucional, entre 1988 e 2008; (5) a etapa mais recente marcada pelas tentativas de modernização e de reforma da ABC, desde 2008.

### 1.1 - Antecedentes (entre os anos 1940 e 1969)

A atuação do Brasil em matéria de CTI acompanhou a história internacional dessa agenda e de suas práticas, principalmente no seio das Nações Unidas. A CTI surgiu após o fim da Segunda Guerra Mundial com a intenção de contribuir para a reconstrução dos países afetados pelo conflito, também visando a garantir a estabilidade do sistema internacional por meio da promessa do desenvolvimento social e econômico dos países recém emancipados de suas antigas metrópoles. Somava-se também a intenção por parte das grandes potências de preservar suas zonas de influência em momento de fim dos antigos impérios e nascimento de novos Estados (Abreu, 2013; Cervo, 1994; Lancaster, 2007; Milani, 2012; Valler Filho, 2007).

Antes da histórica onda de descolonização entre os anos 1950 e 1980, não foram poucas as tentativas de, em nome do desenvolvimento, transferir modelos econômicos, institucionais ou até mesmo culturais das metrópoles para as colônias. Por exemplo, em 1940, o *British Colonial Development and Welfare Act* permitiu o financiamento de projetos de desenvolvimento social e acentuou a intervenção direta da Coroa nos programas locais de educação nas mais variadas colônias britânicas. Isso se deu, principalmente, graças à crença de que tais tipos de investimentos, de natureza sociocultural, ajudariam a preparar uma elite entre os colonizados (principalmente africanos) que seria posteriormente chamada a integrar os aparelhos administrativos na gestão das colônias. Em 1947, a lei conhecida como *Overseas Development Act* criou uma instituição, a *Colonial Development Corporation*, cuja função era coordenar tais projetos nas colônias britânicas, além da *Overseas Development Corporation*, a fim de

promover a cooperação para o desenvolvimento em outros Estados soberanos (Olutayo et al., 2008).

Isso nos leva a reconhecer que o ideal da cooperação para o desenvolvimento se manteve contraditoriamente associado ao tradicional “dever civilizatório” do Ocidente, ou seja, à noção de que as antigas metrópoles deveriam levar a suas ex-colônias os seus modelos de educação, saúde ou administração pública, além de suas formas de organização econômica. Como lembra Reginaldo de Moraes, “introduzir reformas nos países atrasados ou tradicionais, de modo que os conduza ao mundo das nações ditas modernas, ou desenvolvidas – essa é uma ideia renitente no mundo contemporâneo, pelo menos no mundo que o Ocidente constrói desde a Revolução Industrial” (Moraes, 2006, p.99).

A institucionalização da CTI na arquitetura global do pós-guerra e no campo mais abrangente da cooperação internacional para o desenvolvimento teve como um de seus marcos iniciais a aprovação da resolução n. 200 da Assembleia Geral da ONU, de 1948, que definiu a dotação de recursos humanos e financeiros destinados a programas de desenvolvimento econômico de países considerados subdesenvolvidos por meio de “assistência técnica”. Já em 1949 foi criado o Programa das Nações Unidas de Assistência Técnica (da sigla em inglês, UNEPTA). Nos termos da resolução e do mandato do UNEPTA, a assistência técnica era definida como a transferência, em caráter não comercial, de técnicas, *expertise* e conhecimentos, por meio de projetos a serem desenvolvidos em parcerias entre atores de nível desigual de desenvolvimento – o país prestador e o país recipiendário – envolvendo peritos, treinamento de pessoal, elaboração de material bibliográfico, aquisição de equipamentos, realização de estudos e pesquisas (Lancaster, 2007; Valler Filho, 2007).

Também em 1949, no bojo de seu famoso discurso que ficou conhecido como o Ponto IV, o Presidente Harry Truman anunciou o primeiro Programa de Assistência Técnica Bilateral dos Estados Unidos para os Países Subdesenvolvidos, e, no ano seguinte, estabeleceu-se a Administração de Cooperação Técnica no Departamento de Estado dos EUA (Leite, 2016). Em seu pronunciamento ao Congresso, o líder norte-americano chama a atenção para a necessidade de um “programa novo” a fim de colocar os “nossos avanços científicos e os resultados do progresso industrial” a serviço do crescimento econômico de “áreas subdesenvolvidas”, cujos modelos econômicos são considerados “primitivos”.<sup>2</sup> O pronunciamento ficou conhecido como o “Ponto IV” porque a assistência técnica seria o quarto ponto de sustentação da política externa norte-americana, sendo que os outros três itens importantes da pauta diziam respeito ao Plano Marshall,

---

2 A alocução completa de Harry Truman pode ser encontrada em *Harry S. Truman Library and Museum* ([www.trumanlibrary.org](http://www.trumanlibrary.org)).

à criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e ao apoio dos EUA ao estabelecimento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Para o historiador Amado Cervo (2014, p. 39), nessa primeira fase da história da cooperação técnica, o perfil das ações reforçava “o aspecto conceitual de ‘ajuda’ ou ‘assistência’, com a possibilidade de utilizar a CTI para fins econômicos ou ideológicos, em detrimento da ‘cooperação’ entre as partes. A ambivalência entre a ajuda para aliviar efeitos da pobreza e a capacitação para o desenvolvimento persistiu pelos anos 1950, prevalecendo o primeiro sobre o segundo significado na cooperação técnica que se implementava”. Nesses momentos iniciais a CTI era de baixa relevância quando comparada a outras formas de cooperação internacional, tanto pela dimensão dos recursos mobiliados, quanto pelos impactos produzidos. Em 1959, a Assembleia Geral da ONU aprovou a resolução n. 1.383, revendo o conceito de assistência técnica e substituindo-o por cooperação técnica internacional. Alguns autores analisam essa mudança não apenas em termos de linguagem, chegando a afirmar que a opção por CTI representava de fato um enfoque distinto que englobaria o direito ao desenvolvimento das nações africanas, asiáticas e latino-americanas, mas também o dever de cooperação por parte dos países industrializados (Mazzaroppi, 2016; Milani, 2012).

Nesses primeiros anos de “incubação do desenvolvimento” (Rist, 1996, p.148), incluindo as duas décadas que se seguiram ao final da Segunda Guerra Mundial, foi dada ênfase ao estabelecimento de organizações internacionais, a exemplo da Organização de Cooperação Econômica Europeia (de 1948) e das diferentes agências da ONU (UNESCO, OMS, UNICEF, FAO, etc.). Os principais países doadores, na América do Norte e na Europa, decidiram criar, a partir dos anos 1960, suas próprias agências bilaterais de cooperação para o desenvolvimento. No mundo das organizações bilaterais e multilaterais, gerou-se, a partir de então, uma clara divisão do trabalho: às primeiras caberia, primordialmente, assistência técnica e ajuda orçamentária, ao passo que as agências multilaterais teriam a função de apoiar e gerir a implementação de projetos. Do ponto de vista discursivo e ideológico, os temas que ocuparam a agenda das organizações multilaterais e bilaterais se relacionavam com direitos humanos, descolonização e desenvolvimento. A ênfase nos direitos humanos (no campo ocidental, principalmente os direitos civis e políticos) era justificada, no plano dos ideários, como necessário contraponto às bandeiras comunistas e revolucionárias do campo soviético. Ainda nessa década, no ano de 1962, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, U Thant, demandou à Assembleia Geral que fosse proclamada a Primeira Década das Nações Unidas pelo Desenvolvimento.

A cooperação entre o governo brasileiro e a ONU, no período de 1950 a 1971, não obedecia a normas e procedimentos de programação. Os projetos eram aprovados individualmente na sede da ONU, em Nova Iorque. Não havia alocação de recursos financeiros ao Brasil para fins de planejamento, embora nesse período já houvesse, no âmbito nacional, preocupação institucional com planos e metas (por exemplo, durante a presidência de Juscelino Kubitschek (1956-1960) e estabilização econômica (pós-1964). Destacam-se os seguintes resultados dessa cooperação nesse período: levantamento do potencial energético em Minas Gerais e no Centro-Sul do Brasil, levantamento do potencial agrícola no vale do rio São Francisco, desenvolvimento da bacia da lagoa Mirim no Rio Grande do Sul, diagnóstico sobre o sistema nacional de transportes, fortalecimento do Banco Nacional de Habitação, estabelecimento do centro de treinamento de pessoal para a marinha mercante (Centro de Instrução Almirante Graça Aranha, conhecido como CIAGA) e estabelecimento do Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL) em Campinas.<sup>3</sup>

Entre os países ocidentais, os Estados Unidos tiveram papel de destaque no processo de institucionalização da CTI. Foram pioneiros na criação de programas nacionais de “ajuda” externa (do inglês, “*foreign aid*”): em 1954, o Congresso aprovou a *Agricultural Trade Development and Assistance Act*, cuja segunda seção afirmava que se deveria fazer uso o mais eficiente possível do excedente de commodities agrícolas na implementação da política externa dos Estados Unidos (Hjertholm & White, 1998, p. 6). Em 1961 o *Foreign Assistance Act* substituiu o marco legal anterior, o *Mutual Security Act*, declarando que os objetivos da ajuda externa deveriam ser de longo prazo e situar-se no campo do desenvolvimento econômico. Nos anos seguintes, os termos “ajuda” e “desenvolvimento” se tornaram inseparáveis nos discursos e documentos oficiais do governo norte-americano. Em 1969, o Congresso aprovou a *Foreign Assistance Act*, contendo 84 páginas de restrições a países considerados pouco próximos dos interesses do governo dos EUA ou amigos da sociedade norte-americana (Huntington, 1970, p.164-165). Era o início do uso da condicionalidade política nas práticas da CTI e da cooperação internacional para o desenvolvimento como um todo.

Além disso, Washington também soube pressionar seus parceiros ocidentais no sentido de dividir o peso financeiro e político da ajuda externa. No Reino Unido, por exemplo, com o avanço da descolonização, a *Colonial Development Corporation* foi rebatizada *Commonwealth Development Corporation* em 1963. Vinte anos depois de iniciado o Plano Marshall, os Estados Unidos não seriam mais os únicos a estarem preocupados, com motivações das mais variadas, com a

---

3 Dados coletados durante a entrevista no Rio de Janeiro, com Garry Soares de Lima, em 28 de outubro de 2016.

institucionalização da cooperação internacional para o desenvolvimento. Como bem lembrou John Hannah, administrador principal da USAID, em pronunciamento feito em 1970: “vinte anos atrás, a América era o único país seriamente preocupado em ajudar os povos dos países mais pobres a se ajudarem. Hoje os Estados Unidos ocupam a oitava posição em termos de ajuda oficial relativa ao PIB. França, Portugal, Austrália, Holanda, Alemanha, Bélgica, Reino Unido estão todos à frente dos Estados Unidos. O Japão está logo atrás e deve nos ultrapassar no próximo ano” (Hannah, 1970, p.302). Em 1953, o governo alemão começou a prestar assistência técnica a fim de ajudar países importadores de bens germânicos a usá-los de maneira adequada e eficiente. O governo sueco estabeleceu o seu ministério de assistência para o desenvolvimento em 1954 e o francês, o ministério da cooperação em 1961, ano em que o Japão criou o seu fundo de cooperação econômica (Lancaster, 2007, p. 30-31). Da pressão norte-americana em favor da participação de seus aliados na cooperação internacional para o desenvolvimento resultou uma nova forma de competição, no campo da legitimidade e das práticas, entre os diferentes polos de poder nas relações internacionais.

Nesse contexto histórico, o envolvimento inicial brasileiro com a CTI foi com a recepção da cooperação originária de países desenvolvidos e de organismos internacionais, principalmente das agências ou programas da ONU e do Banco Mundial. Algumas ações esparsas de recepção de assistência técnica haviam ocorrido a partir dos anos 1930, ao mesmo tempo em que a política externa passava a ser cada vez mais associada ao projeto de desenvolvimento nacional. Ao longo da década de 1940, o governo de Getúlio Vargas pautou o relacionamento com os EUA também na assinatura e na concessão de empréstimos financeiros e de pacotes oferta de assistência técnica. Tais programas e empréstimos visavam, entre outros, a garantir a industrialização nacional: a criação da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda é o exemplo mais emblemático dos resultados desse processo.

Em 1949, já no âmbito do governo Dutra, o país recebeu a Missão Abbink, cujo objetivo principal era de avaliar os fatores, as oportunidades e os principais cenários do desenvolvimento econômico brasileiro. Em 1951, foi criada a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU) que deveria analisar projetos passíveis de financiamento. Resultado dos estudos da Comissão, foi criado, em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

Com vistas a potencializar os resultados oficialmente considerados positivos das primeiras experiências de ajuda externa, o governo brasileiro buscou sistematizar o recebimento de assistência técnica internacional por meio recém criada

Comissão Nacional da Assistência Técnica (CNAT), de acordo com o decreto 28.799 de 27 de outubro de 1950. A CNAT era composta por onze membros nomeados pelo Presidente da República, por indicação do Ministério das Relações Exteriores, havendo ainda a possibilidade de convidar órgãos especializados para integrar seus trabalhos, bem como representantes da Secretaria de Planejamento da República e de ministérios setoriais. A CNAT tinha também o mandato de estabelecer comissões estaduais ou regionais (em consulta com os governos estaduais) para a elaboração de planos de assistência técnica de interesse regional ou estadual; de instituir comitês *ad hoc* para o estudo de problemas específicos relacionados com o desenvolvimento nacional; de delegar poderes às comissões nacionais filiadas às agências especializadas da ONU para tratar de assistência técnica em educação, saúde, etc.; de fazer o levantamento das necessidades brasileiras em matéria de assistência técnica e preparar programas de assistência técnica para obtenção de apoios das agências da ONU e, eventualmente, da Organização dos Estados Americanos; de estabelecer normas para contratos de prestação de serviços, superintender sua execução e definir critérios de intercâmbio de bolsistas e peritos no âmbito de programas de assistência técnica; e de disseminar documentação informativa sobre os programas de assistência técnica no âmbito nacional.

É importante notar que, embora a CTI prestada pelo Brasil não fosse prioridade da CNAT, constava de seu mandato igualmente estudar as possibilidades de contribuição brasileira para programas de assistência técnica, examinando para tal fim as facilidades disponíveis em órgãos públicos federais, organizações estaduais, autarquias e sociedades privadas de interesse público. Por meio da assistência técnica buscavam-se avanços no planejamento para o desenvolvimento nacional, onde a política externa brasileira era considerada instrumental e de grande relevância. Foram assinados vários acordos internacionais, em especial com os Estados Unidos, sendo recorrente a expressão assistência técnica para indicar a cooperação recebida pelo governo brasileiro nos mais diversos setores. Pode-se citar, por exemplo, a criação da primeira Escola de Administração e Negócios em São Paulo, com apoio de instituições de ensino estrangeiras, como Harvard e a London School, projetos na área da cultura da soja e na produção mineral de bronzita para fins de exportação para os EUA (Abreu, 2003; Cervo, 1994; Leite, 2016; Marcovitch, 1994; Valler Filho, 2007).

No entanto, foi somente três anos depois de sua criação que, em dezembro de 1953, por meio do decreto n. 34.763, foi aprovado o regulamento da CNAT, subordinada diretamente ao Itamaraty. A CNAT passou a estar organizada por meio de um presidente, um vice-presidente e um diretor-executivo. A este último se atribuíram as seguintes funções: superintender o serviço do secretariado da

CNAT; assessor o vice-presidente na execução das deliberações; estudar as contribuições do Brasil aos programas de assistência técnica da ONU e da OEA; monitorar o trâmite dos projetos solicitados pelo governo brasileiro aos organismos especializados; providenciar para que os portadores de bolsas de estudo oferecidas pelo governo brasileiro, como contrapartida dos programas de assistência técnica, sejam devidamente recebidos nas instituições nacionais; reunir e divulgar os programas de assistência técnica oferecidos pelos governos estrangeiros.<sup>4</sup>

Outras medidas institucionais foram tomadas pelo governo brasileiro na sequência, modernizando minimamente o que posteriormente viria a ser chamado de sistema brasileiro de CTI. Pode-se lembrar nesse contexto a criação, por meio do decreto 45.660 de 30 de março de 1959, do Escritório Técnico de Coordenação dos Projetos e Ajustes Administrativos do Ponto IV, que visava a estimular a cooperação técnica com os Estados Unidos e estava ligado à representação brasileira junto ao programa norte-americano. Em 07 de abril de 1961, o decreto n. 50.420 definiu que sua administração seria do representante do governo junto às autoridades estadunidenses de cooperação técnica, um conselho consultivo e um diretor executivo. O conselho consultivo seria composto por servidores dos diversos ministérios (com destaque para saúde, educação e cultura, agricultura, minas e energia, indústria e comércio, relações exteriores, trabalho e previdência social) e membros convidados pelo representante.

Quatorze anos depois de sua fundação e onze anos depois de sua regulamentação, a CNAT foi reestruturada pelos decretos no 54.251 e 54.251-A de 02 de setembro 1964. A Comissão passou a ser presidida pelo Ministro das Relações Exteriores e, em seu impedimento, pelo Secretário-Geral Adjunto para Assuntos Econômicos. Passaram a ser seus membros: do Itamaraty os chefes da Divisão das Nações Unidas, da Divisão de Conferências, Organismos e Assuntos Gerais, da Divisão de Cooperação Intelectual, da Divisão da Organização dos Estados Americanos; o Secretário-Executivo das Comissões e Conselho do Ministério da Agricultura; o Diretor da Assessoria de Cooperação Internacional da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste; o Coordenador da Comissão da Aliança para o Progresso; o Presidente da Comissão Nacional de Energia Nuclear; o Presidente da Comissão Permanente do Direito Social, do Ministério do Trabalho e Previdência Social; e representantes dos ministérios (minas e energia, saúde, educação e cultura). O secretariado da CNAT passou a estar sob a responsabilidade da Divisão de Cooperação Econômica e Técnica do Itamaraty.

Em 1965, do Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso (CONTAP) foi criado no âmbito do Ministério do Planejamento e Coordenação

---

<sup>4</sup> Informações coletadas durante entrevista com Márcio Lopes Corrêa, em Brasília, funcionário técnico e coordenador-geral de cooperação multilateral recebida na ABC, em 17 de outubro de 2016.

Econômica, com a função de obter e gerir recursos de financiamento dos EUA no âmbito da Aliança para o Progresso (Leite, 2016). Em 1968, o presidente do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) passou a fazer parte da CNAT. Esses movimentos institucionais demonstram claramente que as primeiras décadas de cooperação recebida foram voltadas para a estruturação de agências públicas federais e entidades nacionais especializadas em áreas consideradas estratégicas para a economia e o desenvolvimento nacional. Segundo Abreu (2013), alguns dos exemplos de entidades que, na sua formação e ao longo de sua história, contaram com o apoio de consultores internacionais e a doação de equipamentos para a capacitação de recursos humanos e a ampliação de infraestrutura técnica são a EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), a TELEBRAS (Telecomunicações Brasileiras S.A.), o INPI (Instituto Nacional de Propriedade Industrial), o DAC (Departamento de Aviação Civil) e o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial).

No caso particular da EMBRAPA, a cooperação técnica recebida é muito valorizada, uma vez que possibilitou modernização da pesquisa agrícola desde os anos 1950. Antes da criação da EMBRAPA em abril de 1973, o Ministério da Agricultura (por meio do Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária) já apresentava projetos de cooperação com a Europa. A partir dos anos 1960, em particular depois da inflexão política que representou o golpe de 1964, os programas de CTI foram mais importantes em termos quantitativos com os EUA, envolvendo treinamento e capacitação dos quadros do Ministério em centros universitários de ponta. Também houve muita cooperação científica, por exemplo, com a Universidade de Mississippi. Como resultado desse processo, segundo Paulo César Nogueira, assessor da Secretaria de Relações Internacionais da EMBRAPA, o Brasil logrou transformar-se no grande produtor agrícola do mundo tropical. Graças a essa agenda de cooperação técnica e científica com os EUA, a EMBRAPA fez muita adaptação tecnológica para fins agrícolas. Somente a partir dos anos 1990 é que essa vertente de CTI recebida foi paulatinamente sendo reduzida, graças ao crescimento do agronegócio, que passou, por exemplo, a fazer ele mesmo o desenvolvimento dos processos de produção de sementes.<sup>5</sup>

As instituições nacionais existentes no âmbito da CTI passaram por ampla reforma durante a década de 1960. Passou-se a buscar, principalmente após 1964, a racionalizar os procedimentos e a superar problemas estruturais de falta de capacidade de coordenação da CNAT. Como os volumes da CTI haviam crescido de maneira substancial, em particular com agências do governo dos EUA, era também necessário enfrentar a crescente complexidade das agendas e dos processos

---

<sup>5</sup> Entrevista realizada em Brasília com Paulo César Nogueira, Assessor junto à Secretaria de Relações Internacionais da EMBRAPA, em 18 de outubro de 2016.

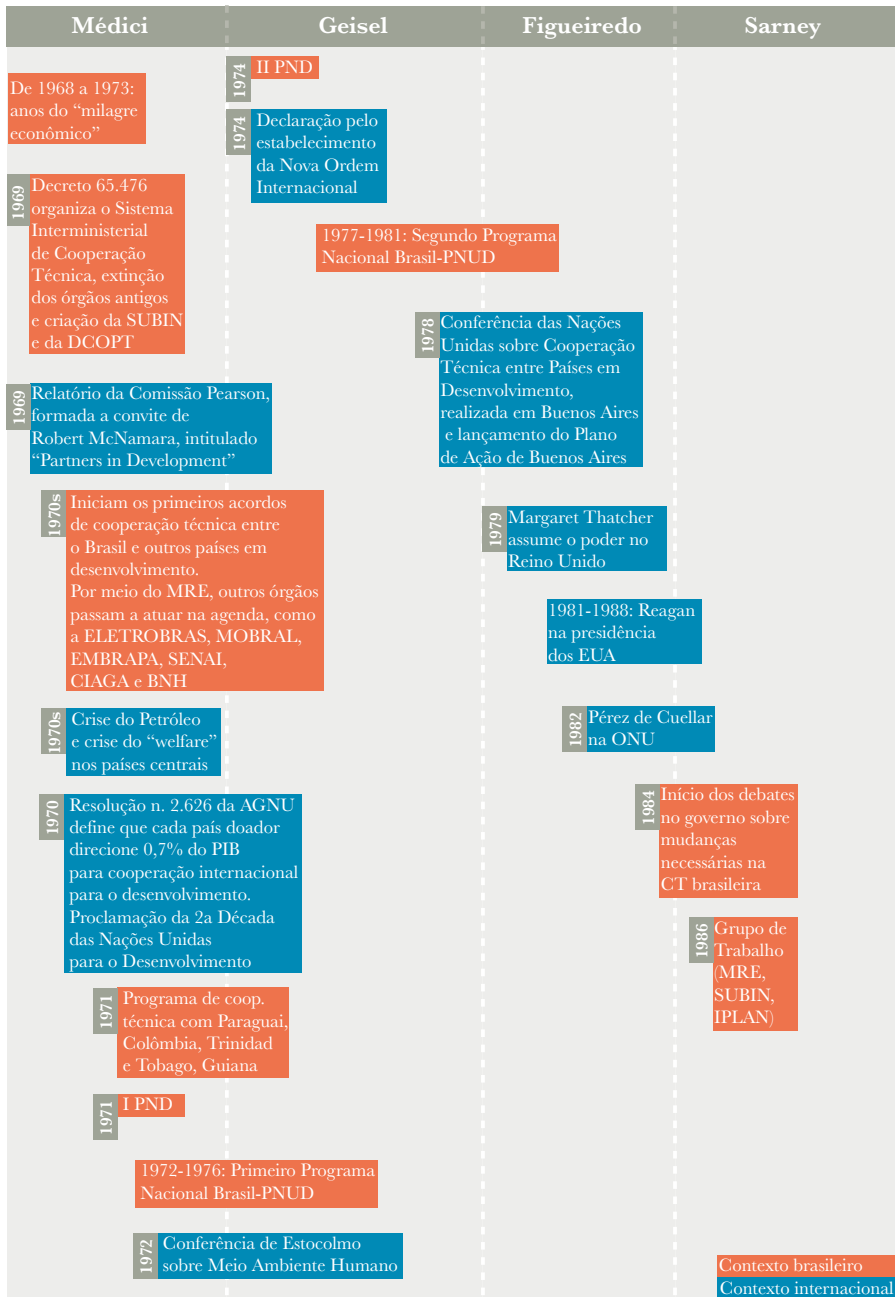
decisórios em matéria de cooperação. Em 1964, o decreto 54.251 reestruturou a CNAT e seu secretariado técnico ficou a cargo da então Divisão de Cooperação Econômica e Técnica do Itamaraty. Logo depois, evidenciou-se a necessidade de adequar a demanda por CTI às diretrizes e às prioridades definidas no Programa Estratégico de Desenvolvimento (1967-1970) e no primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), instituído pela lei 5.727 de 4 de novembro de 1971. No contexto do Programa Estratégico de Desenvolvimento foram negociados os acordos MEC-USAID, ao passo que no bojo do I PND buscou-se desenvolver sobretudo obras de infraestrutura (transportes e telecomunicações), projetos de expansão das indústrias siderúrgica, petroquímica e naval. A CTI foi-se tornando cada vez mais abrangente (em termos de setores envolvidos) e quantitativamente importante, o que levou ao anúncio de novas medidas institucionais em 1969.

## **1.2 – A criação do sistema interministerial de cooperação técnica (1969-1987)**

Em 1965, havia três órgãos voltados para a coordenação da cooperação técnica recebida pelo Brasil: a CNAT (no seio do Itamaraty), o Escritório Técnico do Ponto IV e o CONTAP (Puente, 2010). Devido às dificuldades presentes nesse sistema em que as tarefas institucionais muitas vezes se encontravam superpostas, mas também diante dos crescentes fluxos financeiros que se destinavam à CTI no Brasil, o governo federal buscou reorganizar a gestão da CTI no Brasil. Em 1968, um grupo de trabalho formado por técnicos do MRE e do Planejamento apresentou uma proposta de configuração de um sistema interministerial de cooperação técnica, com base nas diretrizes da reforma administrativa instituída pelo Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. O princípio dominante nesse decreto encerrava a concentração do planejamento em um órgão central, apoiado por unidades descentralizadas em outros órgãos da administração pública, com o intuito de empreender maior funcionalidade ao sistema (Miranda, 2004).

Em 21 de outubro de 1969, por meio do decreto 65.476, foi criado o Sistema Interministerial de Cooperação Técnica (SICT), com a extinção dos três órgãos até então existentes (Abreu, 2013; Cervo, 1994; Valler Filho, 2007) e a divisão das competências entre o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, de um lado, e o Ministério das Relações Exteriores, de outro. De acordo com o artigo 10 do referido decreto, os servidores públicos requisitados pelo Escritório do Governo Brasileiro para a Coordenação do Programa de Assistência Técnica (Ponto IV) e pelo Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso (CONTAP) ficaram à disposição do Ministério do Planejamento e Coordenação

FIGURA 2. CRONOLOGIA DA ABC  
SISTEMA DE COOPERAÇÃO TÉCNICA 1969 - 1987



Fonte: Elaboração do autor.

Geral (que, a partir da lei 6.036 de 01/05/1974, foi transformado em Secretaria de Planejamento da Presidência da República, SEPLAN). O SICT, composto por SUBIN, DCOPT e ministérios domésticos, esta era uma “articulação que funcionava”: as instituições nacionais submetiam projetos à SUBIN, que avaliava se o projeto respondia às diretrizes, normas e técnicas da CTI, mas não cuidava dos aspectos técnicos (agricultura, saúde, etc.). Os aspectos técnicos eram cuidados pelo Instituto de Planejamento (IPLAN), dentro do IPEA, com o mandato de desenvolver ferramentas de planejamento integrado às ações próximas e imediatas do governo federal. Em geral, SUBIN e DCOPT participam juntas das reuniões com as agências bilaterais e multilaterais, cada instituição com suas competências e seus funcionários com expertises distintas.<sup>6</sup>

As competências básicas da CTI, principalmente planejamento, negociação, coordenação, execução, acompanhamento e avaliação, foram atribuídas à Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), no Planejamento, e à Divisão de Cooperação Técnica (DCOPT), no âmbito do Departamento de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (DCT), do Itamaraty. No Ministério das Relações Exteriores, o Departamento cuidava também dos programas internacionais com o CNPq e das bolsas de estudos e da cooperação educacional com o MEC. Dentro do DCT, a DCOPT fazia o enlace entre governo brasileiro e os organismos internacionais e negociava projetos de CTI bilateral recebida.

A SUBIN, por sua vez, relacionava-se com as instituições nacionais e gerenciava toda a cooperação técnica, científica e financeira no âmbito do SICT. Para assegurar o enlace com as instituições nacionais, a SUBIN era composta de três coordenadorias: (1) a coordenadoria de cooperação financeira lidava prioritariamente com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial, o *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (Instituto de Crédito para a Reconstrução, conhecido como KfW), o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA, com sede em Roma), além de tratar da cooperação financeira via empréstimos com países desenvolvidos (cooperação bilateral); (2) a coordenadoria de cooperação técnica incluía a cooperação bilateral recebida, a cooperação multilateral recebida e a cooperação técnica entre países em desenvolvimento (popularizada como CTPD, principalmente a partir da Conferência de Buenos Aires de 1978); e a terceira coordenadoria de cooperação técnica nacional, que de modo muito inovador promovia a transferência de aprendizados e expertise acumulada entre instituições nacionais, sobretudo as universidades, das distintas unidades da federação.

---

<sup>6</sup> Dados coletados durante a entrevista realizada no Rio de Janeiro, com Garry Soares de Lima, em 28 de outubro de 2016.

É importante notar que, no caso da CT nacional, graças ao programa instituído em 1971, a SUBIN não tratava de promover atividades de cooperação acadêmica, mas priorizava a transferência de práticas de políticas públicas entre diferentes regiões do país, e isso se dava por meio de convênios nacionais. SENAI, EMBRAPA e EMATER eram as instituições com as quais a SUBIN mais frequentemente firmava convênios. A SUBIN coordenava atividades de cooperação técnica entre órgãos nacionais, prevendo que agências setoriais assumissem papel ativo no SICT e, por meio de seus representantes junto ao Planejamento, expusessem suas demandas e formassem e analisassem projetos em andamento (Leite, 2016). Para Valler Filho (2007), a criação desses pontos focais foi o embrião para que mais tarde se desenvolvessem secretarias, subsecretarias e coordenadorias internacionais em diversos órgãos públicos brasileiros.

No bojo do SICT, as responsabilidades institucionais passaram a estar bem divididas entre o Planejamento e o Itamaraty: se os convênios nacionais estavam a cargo da SUBIN, os convênios internacionais eram responsabilidade do Itamaraty. No caso da cooperação recebida, a SUBIN atentava, ademais, a que os convênios estivessem alinhados com o Plano Nacional de Desenvolvimento em vigor (por exemplo, em matéria de transportes ou telecomunicações). A SUBIN tinha uma rubrica orçamentária para a CTPD, mas ela não executava diretamente, funcionava por meio de convênios com essas instituições públicas nacionais. Havia projetos abrangentes, chamados projetos “guarda-chuva” para a CT da EMBRAPA, por exemplo, com países africanos e latino-americanos, mas essas atividades eram residuais no conjunto da CTI brasileira. Já o Itamaraty negociava projetos de CTI com os organismos multilaterais e, por meio de comissões mistas, com países doadores membros do CAD da OCDE.<sup>7</sup>

Desse modo, a SUBIN fundamentalmente assumiu as funções do antigo CONTAP. Leite (2016) destaca que enquanto à SUBIN caberia estabelecer e coordenar a política interna de cooperação técnica, bem como elaborar prioridades de acordo com o PND, a DCOPT ficaria incumbida da formulação da política externa de cooperação técnica, negociação de instrumentos básicos e encaminhamento de solicitações dos organismos brasileiros às agências bilaterais e multilaterais. Cervo (1994) interpretou essa reforma com base na ideia de que a DCOPT seria o órgão político do sistema, enquanto que a SUBIN assumiria a função de órgão de apoio logístico. O autor aponta a SUBIN utilizava dois manuais, um Manual de Cooperação Técnica e um Manual de Cooperação Técnica Nacional, a fim de otimizar a utilização dos recursos advindos da CTI. Dois outros órgãos

---

<sup>7</sup> Esse mecanismo de funcionamento da SUBIN foi descrito por Maria Beatriz Mello da Cunha, que trabalhou Agência Brasileira de Cooperação e vivenciou a transição da SUBIN para o Itamaraty, assunto que será tratado no item seguinte deste capítulo. Entrevista concedida em Brasília, em 28 de julho de 2016.

eram ainda muito importantes para o SICT: a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, voltada para programas de apoio à consultoria e à exportação de engenharia e tecnologia; e o CNPq, voltado para programas tanto bilaterais quanto multilaterais de política de ciência e tecnologia e de fortalecimento da estrutura científica e tecnológica do país (Cervo, 1994).

A relevância política da SUBIN e da SEPLAN são ressaltadas de modo diferente por Puente (2010, p. 102), autor segundo o qual, em função da importância da cooperação recebida na estratégia nacional de desenvolvimento, a SUBIN teria concentrado a maior parte das funções de coordenação da CTI no Brasil na transição para os anos 1970. A SUBIN autorizava a vinda de muitos peritos para estadas de curta, média e longa duração, sobretudo alemães e japoneses, que ficavam sediados no respectivo projeto de CTI aprovado. Também autorizava a capacitação no exterior, inclusive em níveis de mestrado e doutorado, de técnicos brasileiros, além da doação de equipamentos.<sup>8</sup>

Como o decreto de 1969 estabelecia que demandas domésticas por cooperação internacional só seriam encaminhadas após aprovação do Planejamento e do Itamaraty, constituiu-se um comando duplo na condução da política de CTI. Os demais ministérios deveriam indicar à SUBIN qual seria a repartição setorial competente para tratar da cooperação técnica internacional. No entanto, como ressalta Valler Filho (2007), o decreto só fazia referência à cooperação recebida multilateral e bilateral, ignorando a cooperação prestada pelo Brasil.

Cervo (1994) comenta que, em comparação com outros países, a participação brasileira na recepção de cooperação técnica bilateral ou multilateral não foi expressiva em termos quantitativos até o início dos anos 1980. Até 1983, dos 4.353 projetos financiados pelo PNUD em todo o mundo envolvendo recursos estimados em US\$ 2,9 bilhões, o país se beneficiou de apenas 0,7%, com relevância equivalente no caso da cooperação bilateral. Para o autor, o êxito da CTI no Brasil deve ser creditado às condições internas criadas para o aproveitamento das iniciativas, em especial na fase que ele define como o apogeu da CTI. Entre as iniciativas brasileiras, estariam (1) a inserção racional da CTI na política exterior, (2) a flexibilidade para aceitar fins próprios e não próprios definidos para a CTI pelos países desenvolvidos; (3) o estabelecimento de um sistema nacional de gestão da cooperação técnica; (4) a criação de agências com recursos humanos e técnicos que viabilizassem a cooperação; (5) e, por fim, uma filosofia desenvolvimentista generalizada na opinião pública.

A partir de 1972, as Nações Unidas em geral e o PNUD em particular passaram a planejar a CTI, elaborando em parceria com o governo brasileiro programas

---

<sup>8</sup> Dados a partir da entrevista com Luis Fernando Lara Rezende, funcionário do IPEA, em Brasília, em 28 de outubro de 2016.

quinquenais que definiam prioridades, metas e áreas de concentração. Para cada quinquênio eram alocados recursos (doações e não empréstimos) destinados a projetos específicos. O Primeiro Programa Nacional Brasil-PNUD (1972-1976), que servia de referência para a cooperação do Brasil com as diferentes agências da ONU, dispunha de US\$ 30 milhões, em moeda corrente, usados exclusivamente para a aquisição de insumos externos (consultorias, viagens, equipamentos). Suas grandes áreas de concentração eram ciência e tecnologia (abrangendo 60% dos recursos totais do PNUD e 89% do recursos nacionais de contrapartida), agricultura e abastecimento, educação superior e recursos humanos. Entre seus principais resultados podem ser lembrados: a homologação aeronáutica que abriu caminho para a exportação brasileira de aviões e peças com alto valor agregado; o desenvolvimento de tecnologia nacional em telecomunicações que levou à redução dos preços praticados pelas multinacionais atuando no Brasil; a modernização dos serviços postais e a elaboração de subsídios para políticas sociais. Nesse primeiro programa o Brasil já teve de arcar com custos locais diretos da cooperação técnica (o que o PNUD então já chamava de “compartilhamento de custos”).<sup>9</sup>

Graças a esse acordo entre o PNUD e o governo brasileiro (SUBIN), foi possível chegar ao Segundo Programa Nacional (1977-1981) com orçamento superior, no valor de US\$ 42 milhões, dos quais US\$ 12 milhões foram alocados pelo governo brasileiro em moeda local e usados para gastos locais dos projetos. Duas eram as áreas de concentração desse Segundo Programa: recursos humanos e desenvolvimento científico e tecnológico. No campo dos recursos humanos, realizou-se um projeto de reforço do sistema nacional de planejamento, envolvendo a SEPLAN e diversos ministérios (educação, trabalho, interior, saúde e previdência); criou-se uma infraestrutura de pessoal para o Programa Nuclear Brasileiro (NUCLEBRAS) e um centro de treinamento para operadores de usinas nucleares. Ainda foram capacitados gerentes e operadores do sistema de telecomunicações, navegação e segurança aérea. Na área de ciência e tecnologia, o programa reforçou as atividades de transporte e rodovias, pesos e medidas (do então Instituto Nacional de Pesos e Medidas), tecnologia industrial, agricultura e pecuária de corte, alimentação e desenvolvimento florestal.<sup>10</sup>

A partir dos anos 1970, em pleno “milagre econômico”, o país passaria a atuar, embora ainda modestamente, na prestação de cooperação técnica e, assim, a utilizar

---

9 *United Nations Development Programme, Country Programme for Brazil (January 1977-December 1981)*, documento disponibilizado por Garry Soares de Lima durante entrevista realizada no Rio de Janeiro, mencionada anteriormente.

10 O Terceiro Programa (1982-1986) foi executado em período de recessão econômica e também procurou fortalecer o sistema de ciência e tecnologia do país. Com o fim do regime militar, as questões democráticas e sociais também ocuparam a agenda da cooperação Brasil-PNUD. Dados a partir do texto “A Cooperação entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas no período 1950-1996”, redigido por Garry Soares de Lima e coletado durante a entrevista realizada no Rio de Janeiro, mencionada anteriormente.

a CTI não apenas como instrumento de modernização de suas próprias instituições e infraestruturas domésticas, mas também como ferramenta de sua política externa. A agenda multilateral da chamada Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) era fortemente influenciada pelo ideário da Conferência Afro-Asiática de Bandung, convocada em 1955 pelos governos da Birmânia (ou Mianmar), Ceilão (atual Sri Lanka), Índia, Indonésia e Paquistão, mas também pela constituição do Movimento dos Não Alinhados na Conferência de Belgrado (1961) e pelo estabelecimento da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, em 1964), no âmbito da qual se formou o Grupo dos 77. Também merecem destaque o estabelecimento da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1960 e a defesa do princípio da *self-reliance* (autossuficiência) pela Declaração de Arusha em 1967 – noção que seria retomada, a partir dos anos 1970, por lideranças políticas do Terceiro Mundo e por intelectuais (tanto do Sul como do Norte) insatisfeitos com as promessas não cumpridas da cooperação internacional para o desenvolvimento. A autossuficiência também integrou, no final dos anos 1970, a pauta do Plano de Ação de Buenos Aires no campo da cooperação técnica entre países em desenvolvimento.

Em maio de 1974, muitos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, votaram a favor da resolução da Assembleia Geral da ONU em prol da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), cujo artigo 4º (alínea “s”) definia a CTPD como um dos instrumentos da cooperação entre os países em desenvolvimento. No mesmo ano, as Nações Unidas criaram a Unidade Especial de CTPD no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), responsável por organizar a Conferência das Nações Unidas sobre CTPD, realizada em Buenos Aires em 1978.

Paradoxalmente, foi nesse contexto de contestação do sistema de relações Norte-Sul que o governo brasileiro deu início ao programa de cooperação prestada em 1971, mediante a assinatura de acordos de cooperação técnica com Paraguai, Colômbia, Trinidad e Tobago e Guiana. Como lembram Mazzaroppi (2016) e Leite (2016), procurou-se, nos foros multilaterais, a importância da cooperação horizontal e, concomitantemente, obter o apoio do PNUD para ações de CTPD. As principais agências nacionais mobilizadas para a prestação de CTI nesse momento eram a EMBRAPA, a FIOCRUZ, o SENAI, o SEBRAE, o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação. Essa inflexão tinha por objetivo difundir a imagem do país, facilitar a articulação conjunta dos países do Terceiro Mundo nos foros internacionais, além de promover as exportações e abrir mercados. “Os objetivos da cooperação passariam, então, a ser duplos. Enquanto cooperação prestada, seria instrumento de política externa que visava ao mesmo tempo objetivos políticos e

econômicos. Afirmava-se o Brasil como potência emergente, estreitamente vinculado à promoção de exportações e abrindo mercado para consultores e equipamentos brasileiros. E como cooperação recebida, tanto multilateral quanto bilateral, com o objetivo de trazer para o País tecnologia e conhecimentos necessários aos projetos nacionais de desenvolvimento” (Valler Filho, 2007, p. 68).

Do ponto de vista da política externa, o Brasil não atuou ativamente em todas essas iniciativas multilaterais, mas foi membro fundador do G77, um ativo participante da UNCTAD na busca por um comércio mais favorável aos países em desenvolvimento e participou nas discussões sobre a CTPD realizadas no âmbito das Nações Unidas, pressionando para que o PNUD fosse dotado de recursos para estimular a CTPD (Leite, 2016). Se a geopolítica da Guerra Fria impedia, no âmbito das relações hemisféricas, questionamentos à liderança dos EUA, em matéria de comércio e desenvolvimento a política externa brasileira logrou criar uma narrativa que marcou o papel do Brasil nos debates multilaterais nos anos 1970. Cervo (1994) indica, por exemplo, que a visão primária da cooperação como “assistência” entre um doador e um beneficiário passivo passou a sofrer fortes questionamentos na UNCTAD. Os países do Sul, com destaque para o Brasil, pressionavam para que o PNUD viabilizasse a CTI entre países em desenvolvimento. Passava-se da “assistência” técnica à noção de “cooperação” técnica internacional; UNCTAD e UNIDO (da sigla em inglês, *United Nations Industrial Development Organization*) buscavam estabelecer estratégias para garantir autonomia industrial aos países do Sul e apoiar políticas de substituição das importações (Valler Filho, 2007). No seio do governo brasileiro, os documentos oficiais refletiram essa mudança terminológica a partir de 1978, com o Plano de Ação de Buenos Aires de 1978. Como ressalta Cervo (1994, p. 49), a “boa imagem de país em desenvolvimento espalhava-se, pois, nos anos setenta, pelo hemisfério sul, gerando na década seguinte a grande demanda por cooperação”. Essa inflexão atenderia a múltiplos interesses da agenda de política externa: fortalecimento da amizade com o Terceiro Mundo, e a criação de condições propícias para a penetração de interesses econômicos (como a exportação de manufaturados e de serviços de engenharia).

Na década de 1980, à medida que o Brasil atingia patamares diferenciados de desenvolvimento econômico em relação a outros países latino-americanos, africanos e asiáticos, os fluxos de cooperação recebida começavam a reduzir-se. Isso se devia tanto a fatores endógenos brasileiros, quanto à própria crise econômica internacional associada à ruptura do padrão ouro-dólar de Bretton Woods, ao aumento dos preços do barril de petróleo, à crise do estado de bem-estar social na Europa ocidental, entre outros. A crise do dívida externa que atingiu toda a América Latina e a emergência de governos conservadores nos EUA e no Reino Unido tornaram o contexto

ainda mais difícil, levando a que, nos anos 1980 e boa parte dos anos 1990, tenha se produzido desmobilização internacional em torno da CTPD e da solidariedade sul-sul. Por um lado, o desmoronamento da URSS colocou em xeque a centralidade do Estado como indutor do desenvolvimento e a busca por autonomia no sistema bipolar. Especificamente para a América Latina, a agenda externa teria sido marcada, além da crise da dívida, pela erosão do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações. A concorrência por investimentos estrangeiros diretos interrompeu décadas de mobilização coletivas dos países em desenvolvimento em busca de uma ordem econômica internacional mais justa.

Com esse quadro internacional de algumas dificuldades é de se impressionar que o Brasil apresentasse uma participação crescente na CTPD. Amado Cervo (1994) indica um universo de 694 projetos de CTPD em que o país teria se envolvido até 1989, dos quais apenas datariam da década de 1960, 26 dos anos 1970 e todos os demais teriam sido iniciados nos anos 1980. A curva era nitidamente crescente e dizia respeito também a parcerias entre o governo brasileiro e organismos internacionais, principalmente o PNUD. Leite (2016) ressalta que, nos anos 1980, o Brasil e alguns países de renda média foram considerados “graduados” pelas agências internacionais, o que implicou, para o governo brasileiro, ter de arcar com custos crescentes para receber cooperação (contrapartidas), além de se comprometer a “replacar” a cooperação recebida em países de níveis de desenvolvimento relativo mais baixos. O Brasil foi o primeiro país da América Latina a contribuir com recursos financeiros próprios para o programa do PNUD e o “mecanismo de contrapartida continuaria evoluindo e no final da década de 90 o país aportaria cerca de 96% do montante dos recursos dos projetos com o PNUD aqui desenvolvidos” (Valler Filho, 2007, p. 76). Desse novo contexto resultaram mudanças institucionais: a partir de 1979, a SUBIN passou a ter progressivamente reduzida sua capacidade financeira e o MRE voltaria a assumir funções centrais no sistema brasileiro de CTI (Leite, 2016).

Ao longo dos anos 1970, muitos pesquisadores do IPEA foram deslocados para a SUBIN. Quadros de diplomatas também atuaram ativamente na SUBIN, inclusive na sua direção. A equipe da SUBIN trabalhou na montagem de manuais e modelos de relatório de CTI bilateral e multilateral, bem como formatos específicos de solicitação de apoio financeiro a serem utilizados pelas instituições brasileiras que desejassem implementar projetos de CTI com agências bilaterais e multilaterais. Nesse momento, os demandantes de CTI eram principalmente instituições públicas (ministérios, agências como a EMBRAPA e a FIOCRUZ, entidades subnacionais, entre outras) e setores da indústria, que deviam preencher os tais formulários a fim de submeter suas demandas que eram examinadas pela SUBIN, com base em pare-

## FIGURA 3. CRONOLOGIA DA ABC FUNDAÇÃO 1987



Fonte: Elaboração do autor.

ceres do IPEA e de ministérios setoriais. A SUBIN definia uma lista de prioridades de projetos, negociados nas comissões mistas com os respectivos países parceiros (principalmente Alemanha, Japão, Estados Unidos e França). Na segunda metade dos anos 1970, no bojo do acordo nuclear, a Alemanha se tornou no principal parceiro de projetos de CTI para o Brasil. O INMETRO, que substituiu o Instituto Nacional de Pesos e Medidas (que fora criado em 1961) em 1973, recebeu muita cooperação do governo alemão em matéria de normas técnicas, pesos e medidas.

Com a deterioração da economia doméstica, a crise inflacionária, o endividamento externo e a declaração de moratória, o Planejamento, na figura do então-Ministro João Sayad, acabou por tomar algumas decisões institucionais importantes em matéria de CTI. Desde 1984, discutia-se novo formato institucional da CTI e um dos cenários pensados era a unificação da SUBIN com a DCOPT para dar origem a um órgão único. Em 1986, havia sido estruturado um grupo de trabalho, formado por representantes do Ministério das Relações Exteriores, da SUBIN e do Instituto de Planejamento (IPLAN), a fim de apontar objetivos, diretrizes e prioridades da CTI, cooperação técnica, tendo em vista os planos de desenvolvimento e as demandas setoriais da Nova República. Assim, em 1987, o Planejamento decidiu que a vertente financeira da cooperação internacional seria transferida para a Fazenda, juntamente com seu então coordenador, Carlos Roberto Cristalli, que anos mais tarde viria a ser diretor da ABC, como veremos a seguir. A cooperação técnica foi reorganizada no interior do Itamaraty. A SUBIN que vinha sendo chefiada por um diplomata e, em maio de 1987, teve todas as suas competências transferidas para o Itamaraty, onde foi criado o Núcleo de Planejamento e Coordenação (NUPEC), por meio da portaria n. 583, de 1 de julho de 1987. O NUPEC absorveu o acervo técnico da SUBIN e parte da equipe técnico-administrativa.<sup>11</sup> Em setembro do mesmo ano foi fundada a ABC, composta entre outros por cerca de vinte funcionários cedidos do IPEA e de outros ministérios. Além dos funcionários, a nova ABC também herdou boa parte dos orçamentos e dos projetos da antiga SUBIN.<sup>12</sup>

### 1.3 - A fundação da ABC e seus primeiros anos (1987-1994)

Essas mudanças conduziram a um processo de reestruturação da CTI recebida e prestada pelo Brasil que culminou na fundação da Agência Brasileira de Cooperação, por meio do decreto 94.973 de 25 de setembro de 1987. Integrada

---

11 ABC/MRE. *Relatório Anual* 1988. Brasília: ABC, 1988.

12 Dados a partir das entrevistas com Alice Abreu, Luis Fernando Lara Rezende e Maria Beatriz Mello da Cunha, mencionadas anteriormente, nos meses de julho e outubro de 2016.

à Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), que havia sido criada em 1971, a ABC foi dotada de autonomia financeira, tendo a competência de coletar e gerar, para o Fundo Especial de Cooperação Técnica (FUNEC), recursos líquidos ou em espécie no Brasil ou no exterior, para assumir obrigações de financiamento e fornecer apoio financeiro direto a programas e atividades de CTI. Porém, a expectativa de autonomia financeira não se concretizou e o fundo foi extinto poucos anos depois.

De acordo com o artigo 31 do referido decreto, incumbiria à ABC, entre outras responsabilidades, articular órgãos nacionais e internacionais, inclusive universidades e empresas, a fim de participarem em programas de CTI, celebrar convênios, aprovar e monitorar projetos de CTI, bem como assessorar o MRE e demais ministérios nesse domínio. Do ponto de vista institucional, afirmava o artigo 33 que o Diretor Executivo da ABC “será o Chefe do Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica do Ministério das Relações Exteriores”. Essa situação somente foi modificada a partir de 1990, quando assumiu a direção da ABC o Embaixador Guilherme Leite Ribeiro, o primeiro Diretor Executivo da ABC já separada do DCT.<sup>13</sup>

A reestruturação da agenda de CTI fundou-se no entendimento de que existia uma deficiência institucional e uma lacuna jurídico-legal para gerir os temas da cooperação prestada (Puente, 2010). Também havia a percepção de certa desarticulação da cooperação prestada com outras políticas de promoção da presença brasileira no exterior (como nos casos das áreas comercial e cultural). No entanto, a chegada da antiga equipe da SUBIN no Itamaraty foi traumática. Na ABC, quem poderia dar um parecer técnico setorial sobre um determinado projeto de CTI? Os consultores não tinham o mesmo respaldo que os funcionários do IPEA e do IPLAN. Segundo Garry Soares de Lima, a “ABC era um corpo estranho dentro do Itamaraty”, que teve de se confrontar com a necessidade de paulatinamente fortalecer as capacidades técnicas e institucionais da Agência, principalmente com o apoio do PNUD, como veremos a seguir.<sup>14</sup>

O anúncio da criação da ABC foi feito pelo Presidente José Sarney meses antes de sua fundação efetiva: “A primazia que o Brasil concede às relações Sul/Sul levou-me a decidir estabelecer, a curtíssimo prazo, a Agência Brasileira de Cooperação — ABC. Esta instituição, que deverá funcionar no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, buscará dar melhor operacionalidade e rapi-

---

13 Dados a partir da entrevista realizada com o Embaixador Guilherme Leite Ribeiro, em 01/11/2016, no Rio de Janeiro. É importante notar que o Embaixador Leite Ribeiro sempre havia trabalhado com promoção comercial, mas afirmou que aceitou atuar na área CTI porque lhe foi conferido o mandato de criar pontes entre esses dois setores. Com o final do mandato do Embaixador Leite Ribeiro, o diretor do DCT voltou a acumular a direção da ABC, e isso até a direção de Carlos Roberto Cristalli, como veremos a seguir.

14 Dados coletados durante a entrevista realizada no Rio de Janeiro, com Garry Soares de Lima, em 28 de outubro de 2016.

dez às nossas ações de cooperação técnica, coordenando adequadamente esforços e definindo atividades e projetos de cooperação internacional prestada por instituições brasileiras. Não devemos visar a estabelecer ambiciosos programas de ajuda externa, à semelhança dos que praticam os países industrializados. Nosso País não possui os meios para tanto. Realista e desejável é, sim, compartilhar com nossos irmãos da América Latina, do Caribe, da África, do Oriente próximo e da Ásia, as experiências bem-sucedidas e os avanços que os brasileiros obtiveram em setores como a pesquisa agrícola, a formação técnico-profissional, o desenvolvimento de fontes renováveis de energia, o combate às moléstias tropicais — sem excluir as tecnologias de ponta, onde existir capacidade de absorção. Assim poderemos dar uma contribuição que seja eficaz para a promoção do desenvolvimento sócio-econômico dos países amigos, além de compatível com os recursos de que dispomos”.<sup>15</sup>

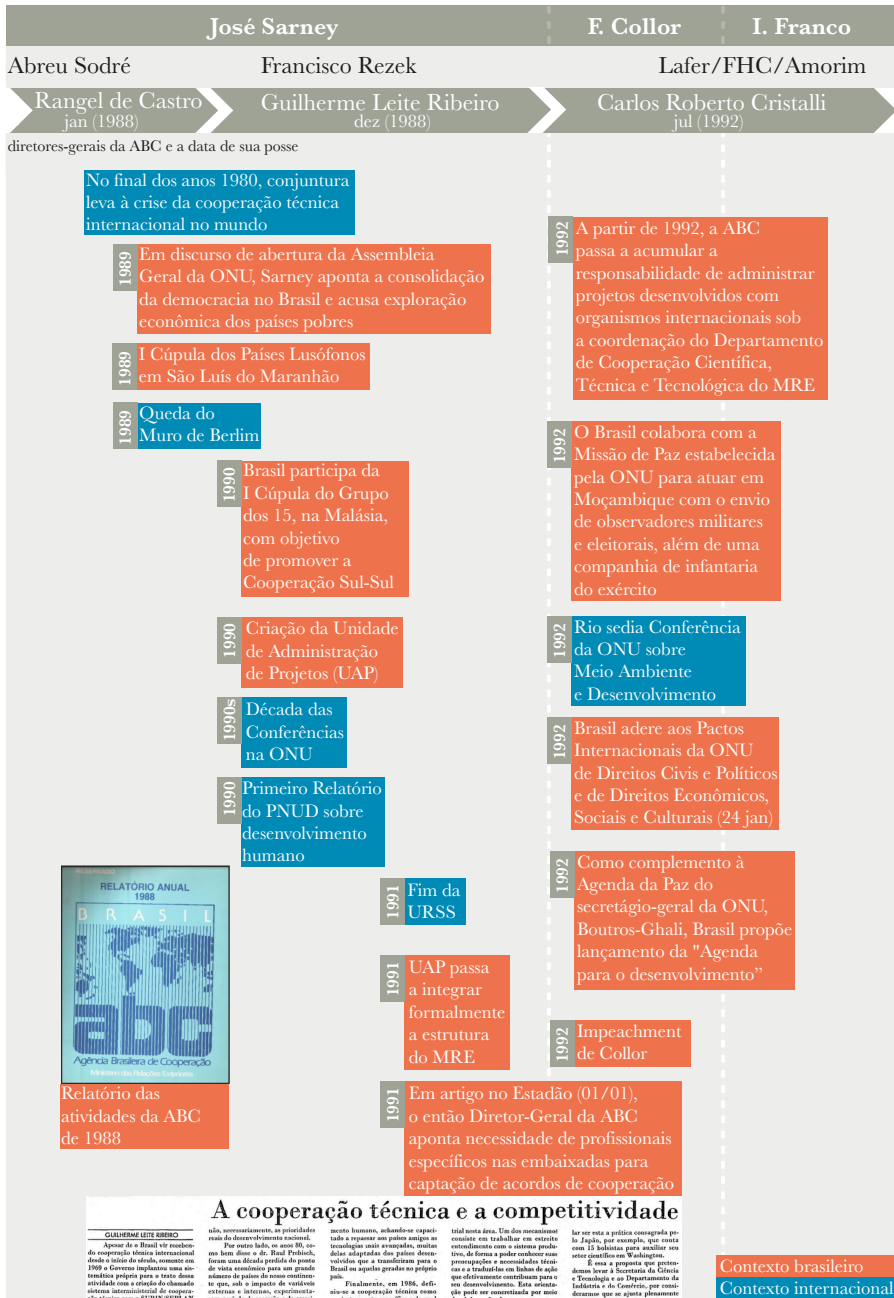
A imprensa brasileira veiculou a criação da ABC a partir do entendimento de que sua prioridade seria a CTPD. No jornal *O Globo*, em 14 de maio de 1987, falava-se que a criação da ABC havia sido um esforço do governo Sarney a fim de afirmar a “autonomia” e a independência dos países em desenvolvimento. No mesmo dia, o jornal *O Estado de São Paulo* anunciava: “Sarney cria Agência para países do Sul”; em 16 de dezembro de 1987, adotaria tom semelhante com o artigo “Agência cuidará da Cooperação Técnica”. Luiz Felipe Lampreia, primeiro Diretor da ABC e que mais tarde viria a ser chanceler do governo Fernando Henrique Cardoso, narra em seu livro de memórias como coordenou o processo inicial de criação da ABC. Lampreia voltara a Brasília em 1985, quando passou a ser diretor da SUBIN na SEPLAN: “Eu tinha a responsabilidade de coordenar todos os nossos programas com o Banco Mundial e com o Banco Interamericano (BID)” (Lampreia, 2010, p. 115.). Ainda afirma o Embaixador Lampreia: “Com a saída de [João] Sayad [do Ministério do Planejamento], regressei ao Itamaraty trazendo comigo a área de cooperação técnica que era até então compartilhada com o Planejamento. Criamos a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), um instrumento diplomático auxiliar de valia, que até hoje funciona bem, com prioridade para os países sul-americanos e para os países africanos de língua portuguesa” (Lampreia, 2010, p. 116).

Em sua criação, ficou definido que a ABC atuaria exclusivamente em cooperação técnica, enquanto que outros ministérios, órgãos federais ou mesmo divisões do Itamaraty seriam encarregados de gerir outras modalidades, tais como a cooperação financeira (Fazenda), educacional e cultural (MEC e divisão do Itamaraty), etc. Segundo Abreu (2003), desde 1987, a estrutura organizacional da

---

<sup>15</sup> Discurso de José Sarney no Dia do Diplomata, em Brasília, em 13 de Maio de 1987.

FIGURA 4. CRONOLOGIA DA ABC  
PRIMEIROS ANOS 1988-1994



Fonte: Elaboração do autor.

ABC quase não mudou: em termos substantivos, mantiveram-se as mesmas três coordenações na ABC, a cooperação multilateral recebida, a cooperação bilateral recebida e a CTPD.<sup>16</sup> A título de ilustração, apresenta-se o organograma de 1989 em que figuram as diferentes modalidades de cooperação e as principais gerências temáticas e geográficas da ABC nos seus primórdios.

A ABC substituiu a antiga estrutura interministerial e significou uma retomada por parte do MRE de seu papel central na agenda de CTI, não apenas prestada, mas também a cooperação bilateral e multilateral recebida. A transferência da CTI para o Itamaraty tirou o Planejamento da relação de coordenação com os ministérios domésticos no que diz respeito à cooperação bilateral e multilateral recebida. O Itamaraty assumia, por meio da ABC, funções mais gerais de organização política dessa agenda. Nesse sentido, representou importante mudança institucional, pois trouxe ao MRE o desafio de construir interfaces mais diretas entre a política externa e as políticas públicas “domésticas”. Dadas as características singulares da pasta de política externa no contexto das políticas governamentais, pode-se dizer que tal desafio permanece atual nos dias de hoje (Milani, 2015).

Para alguns de nossos entrevistados,<sup>17</sup> a transferência da CTI do Planejamento para o MRE representou o afastamento em relação à estratégia nacional de desenvolvimento, embora tenha havido cargos de especialistas (cultura, educação, saúde, etc.) contratados na ABC a fim de paliar essas lacunas, porém sem resultados efetivos. O novo desenho institucional pensado em torno da fundação da ABC também implicou o abandono da cooperação entre as entidades subnacionais por meio do mecanismo que havia anteriormente de cooperação técnica nacional. Essa pauta nacional da agenda de cooperação técnica entre estados e municípios da federação, que existia no âmbito da SUBIN, foi deixada para trás com a fundação da ABC.

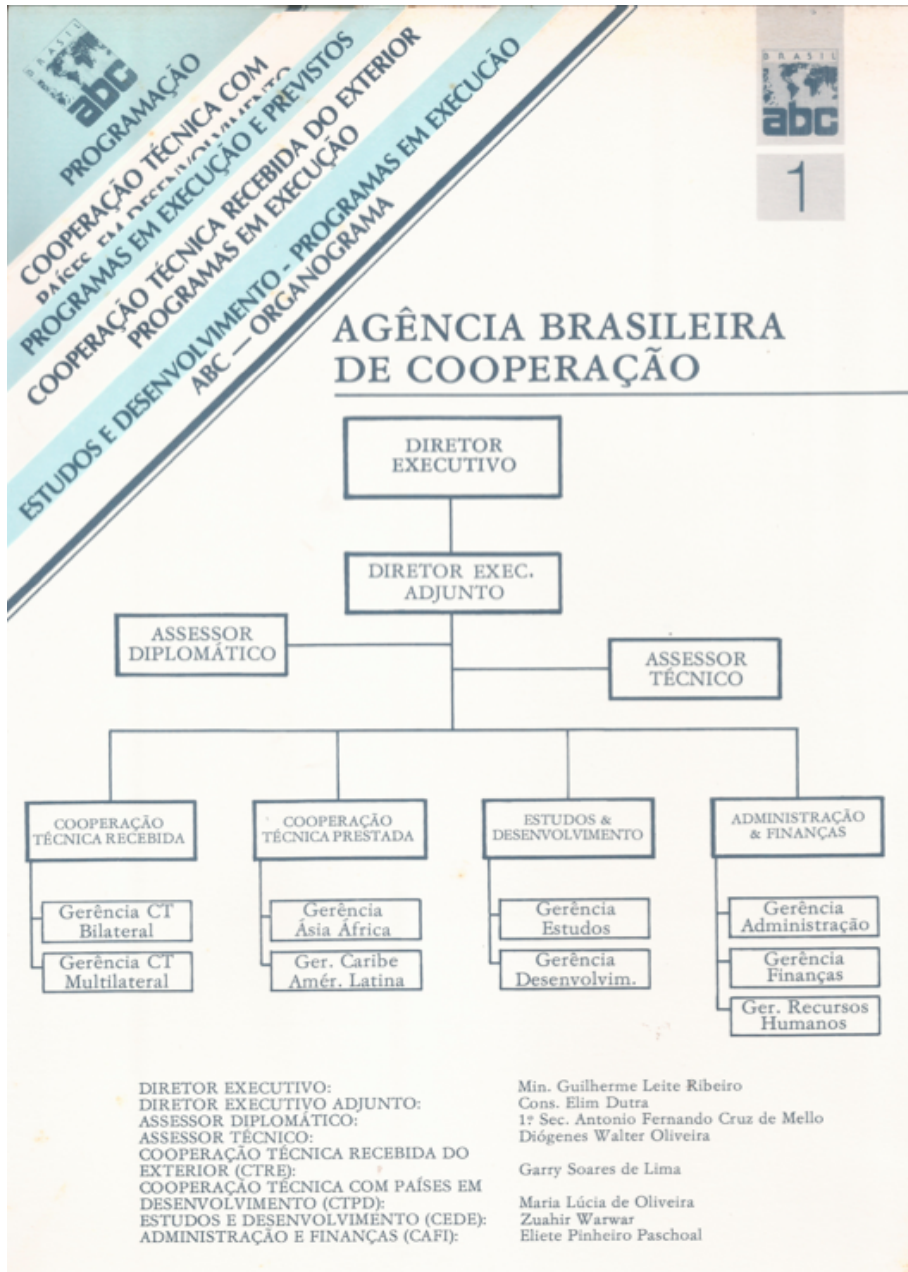
No entanto, essa mudança institucional dotou o Brasil de uma agência especializada em cooperação técnica. A ABC foi uma das primeiras agências de CTI no mundo em desenvolvimento. A agência chilena, por exemplo, somente seria criada em 1990 e a agência turca, conhecida como TIKA, foi estabelecida em 1992. Como ressalta o Embaixador Fernando Abreu, a ABC “unificava as funções técnicas à pauta da política externa brasileira” (Abreu, 2003, p. 5).

---

16 Segundo Garry Soares de Lima, antes da transferência da CTI da SUBIN para o MRE, havia projetos de CTPD, porém eram inexpressivos (e focados primordialmente na África e na América Latina). O primeiro coordenador de CTPD na SUBIN havia sido Roberto Carrero, logo após o Plano de Ação de Buenos Aires, de 1978. Dados a partir da entrevista realizada com Garry Soares de Lima no Rio de Janeiro, mencionada anteriormente.

17 A lista de nossos entrevistados encontra-se no apêndice metodológico. Alguns deles pediram anonimato em relação a algumas informações, por exemplo, neste caso. Usamos a fórmula “alguns de nossos entrevistados” ou algo semelhante sempre que for o caso de pedido de anonimato.

FIGURA 5. ORGANOGRAMA DA ABC EM 1990



Fonte: ABC, Relatório de Atividades, 1990.

A criação da ABC ocorreu em um momento de grandes mudanças nos fluxos de cooperação internacional para o desenvolvimento. Aumentava a pressão dos países desenvolvidos para restringir a transferência de tecnologias de ponta para países de desenvolvimento médio (Cervo, 1994). As tecnologias eram cada vez mais negociadas no mercado e não por intermédio de governos. Ademais, com o fim da Guerra Fria, geraram-se muitas expectativas quando aos “dividendos da paz”, ou seja, esperava-se que, com o fim prometido da corrida armamentista, recursos financeiros seriam crescentes para projetos de desenvolvimento social e econômico. A história foi outra e de fato os recursos não atingiram os patamares prometidos, porém vários países passaram a atuar no campo da CTI e da cooperação internacional para o desenvolvimento, gerando competição por parceiros, mas também debates ainda hoje abertos sobre as normas e os procedimentos (de negociação, aprovação, avaliação e mensuração) a serem adotados a partir do momento em que países emergentes, não-membros do CAD da OCDE, têm-se tornado atores-chave desse processo, a exemplo de China, Índia, Turquia e, em menor escala, Brasil e África do Sul (Mawdsley, 2012; Sidiropoulos; 2012; Six, 2009; Woods, 2008; Zimmermann & Smith, 2011).

Além disso, os primeiros anos da ABC também foram marcados pela alteração do status brasileiro no sistema da cooperação internacional. O nível alcançado pelo país em seu desenvolvimento econômico e social o afastou dos critérios internacionais de elegibilidade a determinados benefícios e vantagens comerciais, financeiros, em matéria de ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD). Na concepção de agências multilaterais e bilaterais, o Brasil teria se “graduado” (Qian et al., 2011).

Foi nesse contexto de relações com as Nações Unidas, em particular com o PNUD, que o governo brasileiro negociou e implementou o Quarto Programa Nacional Brasil-PNUD (1987-1991). Esse programa coincidiu com a Nova República, marcada pela luta contra as ondas inflacionárias, a instabilidade macroeconômica e a necessidade de promover mais inclusão social no novo ambiente de redemocratização das relações Estado-sociedade. Eram tempos de muita expectativa, em que a dimensão social do desenvolvimento ocupava lugar central nos debates políticos entre o Brasil e o PNUD. Nesse sentido, o Quarto Programa tinha por objetivos o fortalecimento institucional da administração pública, o apoio ao planejamento e à elaboração de estratégias setoriais, a mensuração do impacto social dos programas implementados, ciência e tecnologia, bem como a confecção de um plano de mobilização de recursos de investimento.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Dados a partir do texto “A Cooperação entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas no período 1950-1996”, redigido por Garry Soares de Lima e coletado durante a entrevista realizada com ele no Rio de Janeiro, mencionada anteriormente.

O PNUD foi importante parceiro nesses primeiros anos da ABC, tanto na formação de seu corpo técnico de funcionários, quanto na capacitação dos profissionais contratados em métodos gerenciais no setor de CTI. A ABC seguiu implementando o projeto BRA/86/001, negociado com o PNUD anteriormente à própria fundação da Agência, quando ainda se estava pensando a transição do sistema SUBIN-DCOPT para essa nova institucionalidade. O projeto BRA/86/001 visava ao fortalecimento da capacidade institucional da agência e foi o primeiro projeto guarda-chuva desenhado em parceria com o PNUD para executar projetos de CTI em um momento muito particular de caos financeiro no Brasil. O apoio do PNUD era particularmente importante naquele momento, dada a decisão das Nações Unidas, na transição entre os anos 1980 e 1990, de fomentar progressivamente a execução nacional de projetos, visando à apropriação pelos países em desenvolvimento dos resultados dos programas de CTI.<sup>19</sup>

Dando seguimento aos programas de desenvolvimento institucional junto à ABC, o PNUD apoiou a criação, em 1990, da Unidade de Administração de Projetos (UAP). Mediante o projeto BRA/90/009, intitulado “Implantação da Unidade de Administração da ABC”, o PNUD tinha por objetivo fortalecer a capacidade gerencial e administrativa da Agência Brasileira de Cooperação na execução de projetos de cooperação técnica internacional, absorvendo experiências e conhecimentos do PNUD para gradualmente assumir a administração unificada dos projetos. Essa modalidade de gestão unificada dos projetos deveria permitir que as instituições executoras nacionais concentrassem os seus esforços nos componentes técnicos dos projetos, sem desviar recursos humanos para o desenvolvimento de atividades de cunho administrativo e financeiro. Com isso, pretendia-se conseguir uma economia de escala no âmbito dos programas que seguiam a norma da execução nacional, ao contrário dos custos elevados que seriam exigidos com a manutenção de unidades locais de administração em cada projeto setorial ou temático. Buscava-se também assegurar melhor coordenação na execução dos projetos.

Desenvolvendo suas atividades na sede do próprio PNUD em Brasília, a UAP era constituída por uma gerência financeira, uma gerência orçamentária e outra de compras, permitindo a administração unificada de 17 projetos. Os recursos que viabilizavam o funcionamento da UAP advinham da remuneração das aplicações das contribuições financeiras do governo brasileiro ao PNUD, que os repassava à UAP. A partir de 1992, a ABC passou a acumular a responsabilidade de administrar projetos desenvolvidos com organismos internacionais sob a coordenação do Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica do Ministério das Relações Exteriores (Valler Filho, 2007). Em

---

<sup>19</sup> Trata-se, em particular, da resolução n. 44/211 da Assembleia Geral da ONU (de 22 de dezembro de 1989).

1992, por intermédio da UAP, a gestão administrativo-financeira de projetos de cooperação multilateral recebida passa a ser uma das atribuições da ABC, a qual já era responsável pela análise técnica e aprovação formal da cooperação com organismos internacionais desde sua criação.

Ao final de 1993, a UAP administrava 73 projetos, que representavam o montante de US\$ 8,4 milhões, momento em que foi apresentada a proposta de implementação do projeto BRA/93/005 – Formação da Capacidade Nacional de Implementação no Brasil.<sup>20</sup> Com o apoio do PNUD, particularmente por intermédio de seu representante naquele momento, Peter Koenz, a estrutura da UAP-ABC permitiu que a cooperação ganhasse escala maior na implementação de projetos, assumindo os custos da operacionalização daquilo que as Nações Unidas haviam convencionado chamar de “execução nacional”. Isso significava que a própria UAP contratava, licitava e executava os projetos. Embora resultasse de um projeto com o PNUD que lhe garantia a contratação de inúmeros funcionários via Nações Unidas, a UAP representava uma coordenação da ABC responsável pela execução financeira, contábil e patrimonial de todos os projetos de cooperação recebida de todos os ministérios. Como veremos a seguir, em 2003, como resultado de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assinado junto ao Ministério Público, a UAP e sua equipe-base foram extintas, fazendo com que a ABC deixasse de ter a competência de executar a cooperação recebida. A partir de 2003, a ABC continuou a exercer suas atribuições de aprovação e acompanhamento da execução de projetos de cooperação recebida multilateral, interrompendo a experiência provisória de administração físico-financeira desses projetos.

Os primeiros anos após a fundação da ABC foram de adaptação, nem sempre sem dificuldades, à estrutura organizacional do Itamaraty e às necessidades da agenda internacional e nacional da cooperação técnica. No âmbito do Itamaraty houve momentos em que a ABC permaneceu sob a tutela do DCT, sem autonomia, e o diretor do DCT costumava acumular a direção da Agência, como no caso do Embaixador Carlos Alberto Azevedo Pimentel, entre outubro de 1991 e junho de 1992. Nesse momento também foi fundamental tornar a ABC conhecida nas redes oficiais em Brasília e no âmbito da federação, motivo pelo qual algumas das atividades dos primeiros diretores, principalmente nos anos 1989, 1990 e 1991, foram de publicação e difusão de relatórios, bem como de organização de seminários nacionais junto aos segmentos econômicos e produtivos.<sup>21</sup> Nesta

---

20 UAP, *Relatório de Gestão 2003*, Coordenação-Geral de Administração de Projetos, 15 de setembro de 2003.

21 Na entrevista com o Embaixador Guilherme Leite Ribeiro, mencionada anteriormente, foram dados como exemplos o Seminário sobre a Participação do Setor Produtivo nas Ações de CTI” (realizado na FIESP, em 17 de julho de 1990), a exposição “A ABC e a Cooperação Técnica Internacional” (também na FIESP, durante os meses de julho e agosto de 1990), bem como o “Seminário TECH-90 Transferência de Tecnologia: Mudanças no Cenário Internacional e a Nova Política para o Brasil” (São Paulo, 20 a 22 de novembro de 1990).

FIGURA 6. CRONOLOGIA DA ABC  
CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL 1994-2008



Fonte: Elaboração do autor.

terceira fase do histórico da ABC, ocorreu um fato excepcional na administração da agência: foi durante esses primeiros anos de sua estruturação que a ABC teve um Diretor Executivo que não pertencia ao quadro diplomático do MRE. Carlos Roberto Cristalli foi nomeado Diretor Executivo da Agência em julho de 1992 e permaneceu no cargo até fevereiro de 1994. Foi convidado pelo Secretário-Geral do Itamaraty à época, o Embaixador Rubens Barbosa, com quem já havia trabalhado na Secretaria de Assuntos Internacionais no Ministério da Fazenda.<sup>22</sup>

No MRE, a ABC passou a depender muito diretamente da liderança pessoal e da capacidade de articulação de seu Diretor Executivo. Puente (2010) lembra que a CTPD ocupa, desde os anos 1990, a área política estrategicamente mais relevante da ABC. E é com relação à CTPD, que depois passaria a ser chamada no Brasil e no sistema internacional de Cooperação Sul-Sul (CSS), que o Diretor Executivo da ABC tende a definir suas prioridades e modos de atuação. Ou seja, é na agenda de CSS que se percebe mais nitidamente o papel da direção da ABC. A interface da CSS com as agenda da política externa é mais direta, tal como afirmava o Diretor Executivo da ABC, Embaixador Guilherme Leite Ribeiro, no Relatório Anual de Atividades de 1989 que a “cooperação técnica tem sido tratada pelos Governos, ora como instrumento auxiliar de sua política externa, muitas vezes para promover seus interesses econômico-comerciais, ora como uma contribuição para o progresso sócio-econômico de Nações amigas”.<sup>23</sup> Essa modalidade de cooperação técnica, a Sul-Sul, tenderia a crescer no seio da ABC nos anos seguintes.

#### 1.4 - Esforços de construção institucional (1994-2008)

Passados os primeiros anos logo após sua fundação, a ABC foi objeto de contínuos esforços de construção institucional, muitos deles graças à parceria estabelecida com o PNUD. O Brasil já caminhava para quase dez anos de governo civil, mais de seis anos depois da promulgação da Constituição Cidadã, avançando paulatinamente no processo de redemocratização da política nacional. O cenário internacional era de reconfiguração da ordem pós-Guerra Fria, com grande expectativa de que a paz liberal pudesse ser o fio condutor de um novo sistema

---

22 Este fato foi mencionado em diferentes entrevistas (Alice Abreu, Luis Fernando Lara Rezende, Maria Beatriz Mello da Cunha). Ademais, Carlos Roberto Cristalli assina várias portarias do MRE na qualidade de Diretor Executivo da ABC (por exemplo, a portaria n. 31 de 31/07/1992, a portaria n. 39, de 14/09/1992, a portaria n. 38 de 01/09/1992). Na entrevista com Lara Rezende, também foi fornecido relatório de viagem ao Chile (24-27 de outubro de 1993), assinado pelo então Diretor da ABC, Carlos Roberto Cristalli. De acordo com informações da Divisão de Pessoal do Itamaraty, ele foi nomeado em 28 de julho de 1992, tendo permanecido como Diretor da ABC até 14 de março de 1994.

23 Essa afirmação consta da Introdução do relatório. ABC, Relatório Anual de Atividades – 1989, Brasília: ABC, p. 7.

internacional, sucessor da bipolaridade Leste-Oeste, mais consensual em torno da democracia e da liberalização dos mercados. No entanto, muitos conflitos interestatais permaneciam candentes no Oriente Médio, mas também nos Bálcãs, em pleno coração da Europa. Ademais, conflitos internos de natureza social e econômica tendiam a se internacionalizar: guerras étnicas, conflitos por recursos escassos, processos de desintegração de sociedades e de Estados, crises humanitárias, deslocamentos forçados e migrações, entre outros, passaram a evidenciar os efeitos perversos de uma globalização assimétrica. As desigualdades sociais e as relações Norte-Sul ainda eram uma marca indelével do sistema internacional. Os protestos políticos e as diferentes formas de contestação social passaram a se organizar de modo transnacional; a emergência do Fórum Social Mundial, a partir de sua primeira edição em Porto Alegre em 2001, seria uma expressão empírica fundamental da política internacional da transição para o século XXI (Milani & Laniado, 2007). Aspecto fundamental desses anos de transição para o século XXI: contrariando a hipótese da paz liberal do começo dos anos 1990, os Estados não reduziram seus orçamentos militares e os temas de segurança, principalmente depois de 11 de setembro de 2001, voltaram a ter prioridade na agenda dos Estados, com base na luta internacional contra o terrorismo, provocando o que alguns autores chamaram de “securitização” da agenda do desenvolvimento (Buur et al., 2007; Hrychuk, 2009; Walby & Monaghan, 2011).

Nesse contexto marcado por incertezas sistêmicas e grandes desafios domésticos no Brasil, entre março de 1994 e outubro de 2008, cinco diretores passaram pela ABC, todos funcionários da carreira diplomática: Sérgio de Souza Fontes Arruda, Elim Saturnino Ferreira Dutra, Marco César Naslausky, Lauro Barbosa da Silva Moreira e Luiz Henrique Pereira de Fonseca. Sob a direção de Sérgio Arruda (entre março de 1994 e abril de 1995), a ABC teve suas coordenações-gerais ligeiramente modificadas, uma vez que os diplomatas passaram a atuar mais ativamente na gestão da Agência. Além disso, a direção da ABC deixou de ser cumulativa com a direção do Departamento de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica do Itamaraty.

Elim Dutra esteve entre maio de 1995 e abril de 2001 à frente da ABC, e foi historicamente o mais longo de todos os seus diretores. Durante seu mandato, o desenho institucional da ABC foi repensado, o acordo de gestão de projetos com o PNUD foi renegociado, as primeiras tentativas de planejamento estratégico foram ensaiadas na agência e, além disso, desenvolveram-se projetos de capacitação em matéria de CTPD. Em 1998, novo projeto guarda-chuva foi assinado com o PNUD, o projeto BRA/1998/04, voltado especificamente para cooperação com países em desenvolvimento.

Entre 1995 e 1998, tendo Bresser Pereira na direção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), pensou-se em reformar a ABC, transformando-a em uma agência executiva, mas essa reforma não foi levada adiante (Pereira, 1997). Por meio do decreto n. 2.070, de 13 de novembro de 1996, a ABC deixou de estar vinculada à FUNAG e passou a fazer parte da Secretaria Geral de Relações Exteriores do MRE. Seu diretor passou a indicado pelo Chanceler e seus quadros passaram a ser formados por técnicos externos (Leite, 2016). No artigo 14 do referido decreto, foram definidas as novas funções da agência: (i) coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas de conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento; (ii) administrar recursos financeiros nacionais e internacionais alocados a projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento por ela coordenados. Em 1997, com a edição do decreto n. 2.246, a ABC foi mantida vinculada à estrutura do Itamaraty. Nesse mesmo ano, a direção da ABC propôs à alta chefia do MRE que novos recursos fossem destinados à CTPD, proposta esta que foi aceita e implementada.

Esses esforços de construção institucional foram todos no sentido de responder aos desafios que se apresentaram ao governo brasileiro ao longo dos anos 1990. Havia aumentado a pressão internacional para que o Brasil assumisse maior liderança na área da CTPD. Em 1995, apesar da discordância do governo brasileiro, o país foi elevado à condição de “país-pivô” pelo Comitê de Alto Nível das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul, junto com 21 outros países em desenvolvimento. A objeção do Brasil ao conceito de “país-pivô” deveu-se ao compromisso brasileiro com o princípio de horizontalidade das relações entre países em desenvolvimento no campo da cooperação internacional. O aumento da demanda pela atuação brasileira em CTPD foi concomitante a um maior ativismo diplomático do Brasil em relação à América Latina e África, mas também em organismos internacionais. Em relação à América Latina e ao Caribe, a CTI era considerada ferramenta de construção da liderança regional brasileira (Valler Filho, 2007). Em direção ao continente africano, a expansão estava associada à promoção da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, criada em 1996 (Puentes, 2010). Quanto aos organismos internacionais, desde meados dos anos 1980 o Brasil ampliava seu ativismo, entre outros no seio do Conselho de Segurança das Nações Unidas. “Nesse sentido, é possível que a CTPD brasileira tenha se configurado como instrumento para a projeção internacional das políticas nacionais na busca de credibilidade e de influência sobre o desenho dos regimes internacionais” (Leite, 2016, p. 60).

No entanto, Puentes (2010) ressalta que, apesar do crescimento da CTPD ter ocorrido em todas as áreas geográficas na segunda metade dos anos 1990, a referência a ela no discurso diplomático do governo Cardoso indicaria uma percepção relativamente limitada de sua instrumentalidade para a política externa brasileira. Uma breve análise dos discursos oficiais de FHC indica que o termo “cooperação” foi utilizado em várias oportunidades, incluindo algumas poucas referências à “cooperação sul-sul”, como no caso do pronunciamento oficial intitulado “A semelhança de aspirações torna Brasil e África do Sul parceiros naturais, dentro do espírito da cooperação sul-sul”.<sup>24</sup> Há apenas uma referência à ABC, em evento sobre a relação bilateral com Angola: “Espero, senhor Ministro, que, ao transmitir ao Presidente Eduardo Santos as minhas saudações, as nossas saudações de brasileiros, que os Senhores recebam essa cooperação da Agência ABC, do nosso Ministério das Relações Exteriores, como uma demonstração da nossa sinceridade no relacionamento com Angola”.<sup>25</sup> Em um dos livros de memórias do presidente, intitulado “A Arte da Política”, não há referências aos termos “ABC” ou “Agência Brasileira de Cooperação”.

Ainda na gestão de Elim Dutra na ABC, em 1998, foi realizada uma avaliação do funcionamento da Unidade de Administração de Projetos, por meio de entrevistas com onze equipes de projetos gerenciados pela UAP nos mais diversos setores (educação, HIV-AIDS, vigilância sanitária, modernização fiscal, formação profissional, meio ambiente, direitos humanos, conservação de energia e apoio à reforma agrária). O relatório de avaliação apontou críticas ao funcionamento da UAP-ABC e à cooperação prestada pelo PNUD, tais como a morosidade administrativa na aprovação de atividades não originalmente previstas nos projetos, a existência de regras consideradas excessivamente rígidas de contratação e pagamento, a falta de autonomia decisória dos gestores dos projetos e a ingerência do PNUD em questões internas dos projetos, apontada como inadequada por muitos dos entrevistados. Além disso, embora reconhecessem no relatório que as capacitações propostas tendiam a ser de muito boa qualidade, vários entrevistados também avaliaram como pouco relevante o aporte técnico e substantivo do PNUD.<sup>26</sup>

Com base nos resultados dessa avaliação, a UAP teve seu projeto guardachuva concluído e outro foi negociado. O projeto BRA/00/018 foi iniciado em 2000, momento em que a UAP já gerenciava 202 projetos. Em 2000, foi

---

24 Pronunciamento do Presidente Fernando Henrique Cardoso em Brasília, em 13 de dezembro de 2000, por ocasião do almoço oferecido ao Presidente da África do Sul, Thabo Mbeki.

25 Discurso em visita ao Centro Móvel de Formação Profissional, em São Paulo, em 9 de julho de 1999.

26 Tais informações constam do “Relatório Consolidado da Pesquisa sobre os Serviços Prestados pelo PNUD e UAP-ABC”, escrito por Garry Soares de Lima, julho de 1998. Documento fornecido pelo autor durante entrevista conduzida no Rio de Janeiro, em 28 de outubro de 2016.

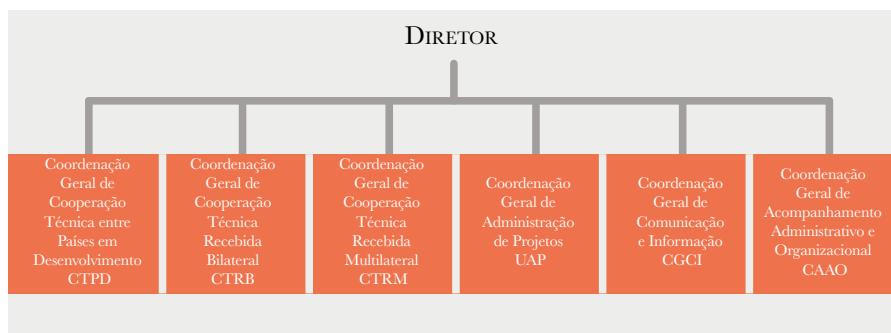
criado o sistema de gestão de projetos da CTI no seio da ABC (SISGAP). O documento “Diretrizes Gerais para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral” teve sua primeira edição publicada em janeiro de 2000 (com sucessivas reedições, a quarta tendo sido publicada em 2014). Ainda em 2000, os governos do Brasil e do Japão assinaram o *Japan-Brazil Partnership Program*, por meio do qual era previsto promover a cooperação entre países em desenvolvimento com a mediação e o financiamento do governo japonês.

Nesse período, percebe-se que o PNUD teve participação decisiva na criação e consolidação da ABC. A entidade assumiu funções operacionais referentes à contratação temporária de colaboradores, formação e capacitação dos funcionários da Agência, além de auxiliar na metodologia e implementação das ações brasileiras de CTPD (Valler Filho, 2007). A intermediação operacional do PNUD havia sido pensada como transitória, porém acabou se tornando perene, devido à inexistência de um marco regulatório nacional em matéria de prestação de cooperação a outros países em desenvolvimento (Leite, 2016). Por contar com sua estrutura mundial de escritórios e ter o mandato específico no âmbito das Nações Unidas (explicitado no próprio Plano de Ação de Buenos Aires) para atuar como coordenador da CTPD, o PNUD contribuiu desde o início como intermediário na implementação das ações brasileiras de CTPD em países latino-americanos e africanos (Puente, 2010). Puente (2010, p. 132) ressalta que não se tratava de arranjos trilaterais, mas sim de apoio operacional: “Praticamente todas as ações de CTPD brasileiras têm sido executadas por meio de projetos de cooperação técnica ‘guarda-chuva’, firmados entre o Governo brasileiro (ABC) e o PNUD. A cooperação técnica horizontal brasileira é gerida, portanto, com o auxílio de projetos específicos de cooperação técnica recebida multilateral (CTRM), concebidos para dar apoio operacional à CTPD brasileira. As ações e atividades de CTPD brasileira se inserem, então, como subprojetos no âmbito desses projetos celebrados com o PNUD”. O PNUD e outros organismos internacionais, como o Banco Mundial, FAO, OEA e o BID, também contribuíram para as ações brasileiras em CPTD ao participar de mecanismos trilaterais de financiamento dos projetos.

Assim, ao implementar programas e projetos de CTPD do Brasil em parceria com organizações multilaterais, a ABC evitava algumas das limitações impostas pela legislação nacional no que se refere à execução anual de despesas, a partir da celebração de “projetos guarda-chuva” de longa duração, que permitiam programar e empenhar recursos financeiros para todas as etapas de preparação, aprovação e implementação de projetos e atividades de CTPD. De

fato essas estratégias de operacionalização dos projetos também eram fruto de um lacuna, que permanece ainda hoje, na definição de um marco jurídico para a CTI implementada pelo governo brasileiro.

FIGURA 7. ORGANOGRAMA DA ABC  
ENTRE OUTUBRO DE 2001 A ABRIL DE 2004  
(Decreto n. 3.959 de 10/10/2001 e Decreto n. 4.759 de 21/06/2003)



Fonte: Relatório de Gestão do Conselheiro Carlos Alfonso Iglesias Puente como Coordenador-Geral da CGAP (2003 a 2006). Documento disponibilizado pela ABC.

Durante o mandato de Marco César Naslausky, entre março de 2001 e novembro de 2003, a UAP-ABC teve suas práticas profundamente revisadas por instituições públicas de controle (Ministério Público Federal e Tribunal de Contas da União). O organograma da ABC vigente entre outubro de 2001 e abril de 2004 não foi alterado, apesar de haver dois decretos diferentes sobre a estrutura e as competências da ABC (decretos n. 3.959/2001 e n. 4.759/2003): em ambos a UAP figurava como uma de suas coordenações (Figura 7). Em setembro de 2001, ocorreu o ajuizamento pelo Ministério Público do Trabalho do Distrito Federal da ação civil pública n. 1044/01, pela qual foi contestada a contratação de recursos humanos em projetos de CTI sem a realização de concurso público e sem a contínua observância de leis trabalhistas e previdenciárias. A ação impetrada pelo Ministério Público do Trabalho em dezembro de 2001 decorria do número considerado excessivo de pessoal contratado no âmbito dos acordos de CTI e das ações trabalhistas advindas dessas contratações. Dessa ação civil pública contra a União resultou, em julho de 2002, um termo de conciliação, homologado em juízo, que passou a ser tratado como Termo de Ajuste de Conduta – TAC. Tanto o sistema de recrutamento de pessoal, quanto os mecanismos de financiamento construídos no bojo das parcerias entre a UAP-ABC e o PNUD foram então colocados em

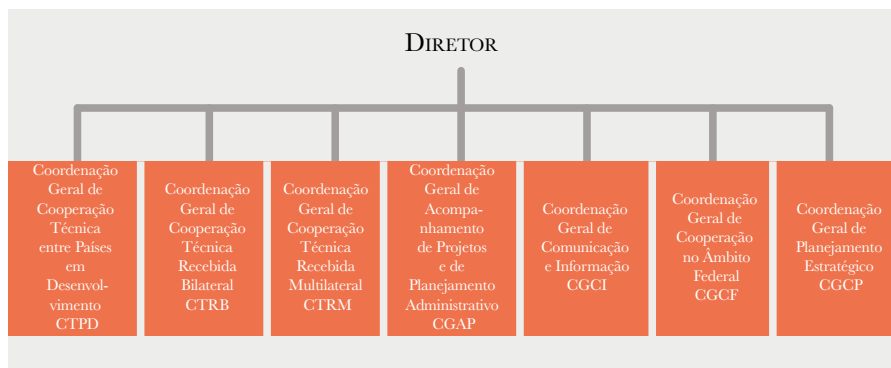
xeque. Com o decreto n. 3.959 de outubro de 2001, a UAP passou a integrar formalmente a estrutura do MRE: nesse momento foi criada a Coordenação-Geral de Acompanhamento Administrativo e Organizacional (CAAO), no âmbito da ABC. Ao mesmo tempo, iniciou-se o processo de revigoramento orçamentário da ABC: de R\$ 450 mil em 2001 para R\$ 4,5 milhões em 2002, R\$ 5 milhões em 2003 e R\$ 8 milhões em 2004.

Por meio da portaria n. 12, de 8 de outubro de 2001, elaborada em decorrência do decreto n. 3.751, de 15 de fevereiro de 2001, o Chanceler Celso Lafer regulamentou a modalidade de execução nacional para a gestão de projetos de CTI com organismos internacionais, definida no artigo 17 do referido decreto. A partir do decreto 3.751/2001, a “execução nacional” passou a ser aplicada como regra geral aos projetos financiados com recursos nacionais transferidos a organismos internacionais, tendo o artigo 3º da referida portaria definido as exceções: quando o organismo internacional não tiver representação no Brasil, quando os procedimentos administrativos forem processados no exterior, quando os projetos forem financiados pelo Fundo do Protocolo de Montreal e outros fundos multilaterais, bem como quando se tratar de cooperação técnica sul-sul, no contexto da política externa brasileira. A natureza dessas exceções foi objeto de atualizações posteriores, sendo a mais recente no bojo da portaria n. 8, do MRE, de 4 de janeiro de 2017. A negociação com cada organismo internacional, em termos de harmonização dos procedimentos operacionais e dos mecanismos de gestão, estava sob a responsabilidade da UAP-ABC. A portaria n. 12 também definia o *modus operandi* dos contratos e de toda a gestão administrativa da execução nacional.

Puente (2010) indica que, desde a fundação da ABC, o governo brasileiro acabou por não resolver as dificuldades presentes no âmbito jurídico-legal da CTI, prolongando arranjos institucionais que deveriam ser transitórios. Os questionamentos das instituições de controle estariam centrados em especial na cooperação multilateral recebida, que havia crescido de modo substancial e pouco ordenado. Medidas temporárias estavam se tornando permanentes por falta de soluções definitivas e de reformas mais profundas dos procedimentos de recebimento e de prestação de CTI. Algumas alterações foram realizadas após as negociações junto aos órgãos de controle com prazos estabelecidos até 2005. O TCU, por meio do acórdão no. 178/2001 exigiu que a lei de licitações fosse observada integralmente nos projetos de CTI, medida cuja aplicação seria inviável pela necessidade dos organismos internacionais que administravam os recursos seguirem seus regulamentos internos. Por meio da ABC, o MRE negociou com o PNUD pressionando para que suas normas de licitação se aproximassem do

regulamento brasileiro. Entre meados de 2003 e 2004, durante as negociações no tema e devido à recusa do PNUD em aplicar a norma brasileira em substituição a seus regulamentos, muitos projetos tiveram sua execução paralisada. Em 2004, um segundo esforço de convergência foi proposto pelo PNUD e aceito pelo TCU, de acordo com o “Manual de Convergência de Normas Licitatórias”. Segundo Puente (2010, p. 112), o documento “praticamente reproduz os parâmetros da lei nacional, embora contenha algumas flexibilidades”. Em 2003 a UAP-ABC foi extinta e criou-se, em abril de 2004, a Coordenação de Execução de Projetos e de Planejamento Administrativo na ABC. A administração dos projetos foi transferida para as entidades executoras nacionais. Segundo Puente (2010, p. 110, nota 123), o “gigantismo da UAP determinou o seu próprio fim”. De acordo com o decreto n. 5.032, de 5 de abril de 2004, a estrutura da ABC foi modificada, passando a refletir o organograma indicado na Figura 8.

FIGURA 8. ORGANOGRAMA DA ABC EM ABRIL DE 2004  
(Decreto n. 5.032 de 05/04/2004)



Fonte: Relatório de Gestão do Conselheiro Carlos Alfonso Iglesias Puente como Coordenador-Geral da CGAP (2003 a 2006). Documento disponibilizado pela ABC.

Enquanto Lauro Barbosa da Silva Moreira foi diretor da ABC, de dezembro de 2003 a agosto de 2006, deu-se seguimento à implementação de todo esse processo administrativo de acordo com o TAC que fora aprovado. Em 2004, o decreto n. 5.151 reorganizou a CTI, com organismos internacionais. Em 26 de julho de 2004, foi publicado o Acórdão n. 946 do Tribunal de Contas da União, considerando que a versão final do Manual de Convergência de Normas Licitatórias, elaborado pelo PNUD, atendia à determinação firmada pelo TCU na decisão n. 178 de 2001. A partir de então o Manual passou a ser aplicado pelo

PNUD no âmbito de acordos ou projetos de CTI firmados com a União, em que haja repasses de recursos nacionais. A ABC publicou o Manual de Orientação, para a formulação de projetos de CTI, aplicável à cooperação técnica recebida, tanto bilateral quanto multilateral.

Nesse mesmo ano, os projetos BRA/2004/43 e BRA/2004/44, chamados projetos “guarda-chuva”, foram negociados com o PNUD, sendo que ambos tiveram vigência até 2015. Em 1996 havia sido implantado o sistema SAP, que constituía um banco de dados para registro dos projetos de cooperação recebida do exterior e de CTPD. Nove anos depois, em 2005, foram estabelecidos dois sistemas de apoio à gestão de projetos de cooperação Sul-Sul: o sistema de gestão financeira (SGPFIN) e o sistema de administração de projetos da cooperação prestada (SAP Cooperação Sul-Sul). Em 2010, iniciou-se a operação do sistema de apoio à gestão de projetos de cooperação recebida multilateral (SIGAP).

A nova estrutura regimental do MRE definida pelo decreto no. 5.032 de 2004 não alteraria a posição institucional da ABC, mas removeria sua competência para administrar recursos financeiros nacionais e internacionais alocados a projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento por ela coordenados.

Em termos substantivos, nesses anos iniciais da chamada Política Externa Ativa e Ativa do Chanceler Celso Amorim, foi dada ênfase à cooperação com os países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) e com a América Latina e o Caribe. O engajamento do Brasil na operação de paz no Haiti, a MINUSTAH, a partir de 2004, representou marco importante para a CTI prestada pelo Brasil, haja vista que o governo brasileiro passou a desenvolver inúmeros projetos em parceria com o governo haitiano, por exemplo, em saúde e agricultura (Malacalza, 2014; Milani et al., 2016; Seitenfus, 2014; Waisbich & Pomeroy, 2014). Como afirmou o Embaixador Ruy Nogueira, “foi no Haiti, a partir de 2004, que essa modalidade de cooperação seria posta à prova e viria demonstrar seus dividendos, tanto técnicos quanto políticos”.<sup>27</sup>

A partir do primeiro semestre de 2005, a ABC começou a publicar o boletim Via ABC. Graças a esse boletim, informações foram difundidas sobre a evolução da cooperação técnica com países desenvolvidos (Alemanha, Canadá, Japão, Itália, Espanha, França), sobre a emergência das modalidades de cooperação triangular (posteriormente chamada trilateral, envolvendo projetos Brasil-Canadá-Haiti, Brasil-Espanha-Haiti, etc.), sobre a relevância da CTPD, etc. Alguns boletins foram centrados em regiões ou temas específicos, a exemplo do boletim de outubro de 2006 (sobre a CTI do Brasil com países da CPLP), novembro de 2005 (centrado no Timor-Leste), dezembro de 2005 (sobre o

---

<sup>27</sup> Palestra realizada em 4 de outubro de 2007 pelo Embaixador Ruy Nogueira, então Subsecretário-Geral de Cooperação e Promoção Comercial, intitulada “A Cooperação Trilateral do Brasil: ineditismo e expansão” (FUNAG/ABC).

Haiti), junho de 2006 (sobre a CTI com a América Latina e o Caribe), março de 2007 (saúde), junho de 2007 (boletim temático sobre desenvolvimento social) e março de 2008 (educação). A publicação do Via ABC, iniciativa que foi continuada pelo diretor seguinte, permitiu a circulação de muitas informações sobre as atividades da Agência junto aos parceiros em projetos, mas igualmente em relação à sociedade em geral.

Luiz Henrique Pereira de Fonseca foi diretor da ABC entre agosto de 2006 e outubro de 2008. Em 2006, a Alemanha se tornou o primeiro parceiro do Brasil em cooperação bilateral recebida, superando o Japão. Nesse mesmo ano, a ABC também passou a estar vinculada a nova Subsecretaria Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior, de acordo com o decreto n. 5.979 de 6 de dezembro de 2006. Tratava-se de nítido esforço do Itamaraty no sentido de inserir a ABC em sua estrutura funcional com relevância para a agenda da CTI.<sup>28</sup> Em dezembro de 2006, tentou-se reestruturar o organograma da ABC em torno de onze coordenadorias temáticas (e não mais geográficas), e isso a partir do mapeamento das atividades implementadas: agropecuária, energia e biocombustíveis, meio ambiente, tecnologia da informação e governança eletrônica, defesa civil, urbanismo, transporte, saúde, desenvolvimento social e educação profissional. Essa reforma, no entanto, não chegou a se tornar realidade no cotidiano das coordenações da ABC.

Segundo o próprio diretor da ABC, em 2006, o balanço das atividades da ABC poderia ser assim resumido: (i) em matéria de cooperação técnica multilateral recebida: destacaram-se os projetos de implantação do sistema de urna eletrônica (parceria entre o Tribunal Superior Eleitoral e o PNUD), de manejo sustentável de florestas na Amazônia brasileira (EMBRAPA e *International Tropical Timber Organization/ITTO*), de eliminação do trabalho infantil (OIT), de apoio à inserção internacional de pequenas e médias empresas (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e União Europeia), entre outros; em matéria de cooperação técnica bilateral recebida: destacam-se os governos do Japão, da Alemanha, França, Itália, Reino Unido, Canadá e Espanha, sendo que, em 2006, foram implementadas 160 ações de cooperação técnica englobando 103 projetos de longa duração e 57 atividades pontuais; em matéria de cooperação Sul-Sul: foram assumidos pela ABC compromissos de US\$ 11 milhões para a execução de 236 ações e projetos, no âmbito de 68 acordos bilaterais, destacando-se Benin, Bolívia, Colômbia, Cuba, Equador, Guiné-Bissau, Jamaica, Líbano, Moçambique, Paraguai e Timor-Leste.<sup>29</sup>

---

28 Em 22/09/2010, o decreto n. 7.304 transformaria esse departamento em Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial.

29 Palestra realizada em 4 de outubro de 2007 pelo Embaixador Luiz Henrique Pereira de Fonseca, então Diretor da ABC, intitulada “20 Anos da Agência Brasileira de Cooperação” (FUNAG/ABC).

Tabela 1. Variação do orçamento da ABC entre 2001 e 2006

| ANO  | Orçamento nominal | Variação em R\$ | Variação relativa | % do orçamento do MRE |
|------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------------|
| 2001 | 467.800,00        | -               | -                 | 0,05                  |
| 2002 | 4.651.200,00      | + 4.183.400,00  | 894,27%           | 0,48                  |
| 2003 | 4.500.000,00      | - 151.200,00    | - 3,25%           | 0,43                  |
| 2004 | 7.999.914,06      | + 3.499.914,06  | 77,78%            | 0,62                  |
| 2005 | 37.729.900,00     | + 29.729.985,94 | 371,63%           | 2,40                  |
| 2006 | 28.022.187,00     | - 9.707.713,00  | - 25,73%          | 1,77                  |

Fonte: Relatório de Gestão do Conselheiro Carlos Alfonso Iglesias Puente como Coordenador-Geral da CGAP (2003 a 2006). Documento disponibilizado pela ABC.

Em 2008, ao final dessa etapa do histórico da ABC, o Brasil passava por momento particularmente positivo de sua política externa e chamava muito a atenção de vários países em desenvolvimento pelas conquistas sociais e econômicas. A ABC teve seu orçamento aumentado, saindo da casa dos R\$ 8 milhões em 2004 para cerca de R\$ 32 milhões em 2007. A Tabela 1 mostra que, entre 2002 e 2006, houve aumento expressivo no orçamento da ABC, inclusive em termos relativos quanto ao orçamento geral do Itamaraty, dotando-a de recursos orçamentários próprios principalmente para fins da cooperação técnica prestada.

No entanto, ao final dessa etapa em sua história, a ABC ainda enfrentava desafios não resolvidos em seu processo de institucionalização, tais como a ausência de um marco regulatório e a inexistência de uma carreira de profissionais atuando especificamente no campo da cooperação técnica, aspectos aos quais retornaremos a seguir. Por não contar com um corpo próprio de funcionários em sua origem, a ABC foi paulatinamente contratando técnicos e profissionais diversos por intermédio do PNUD. Essas contratações, apesar da sua natureza provisória, acabaram se prolongando por muitos anos, à falta de uma estruturação de pessoal da Agência.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Em meados de 2002, quando foi celebrado o Termo de Ajustamento de Conduta, havia 156 contratados via PNUD (projetos BRA/98/004, BRA/00/036 e BRA/00/018) trabalhando na ABC, ao passo que já eram 95 em janeiro de 2004, 50 em março de 2005 e apenas 9 contratados em abril de 2005. Fonte: Relatório de Gestão do Conselheiro Carlos Alfonso Iglesias Puente como Coordenador-Geral da CGAP (2003 a 2006).

FIGURA 9. CRONOLOGIA DA ABC  
TENTATIVAS DE MODERNIZAÇÃO 2008 - 2017



Fonte: Elaboração do autor.

Ademais, dado o bom desempenho da economia e a sensibilidade política da diplomacia do Presidente Lula da Silva com as relações Sul-Sul, outra unidade de implementação de projetos de cooperação no setor humanitário foi criada em 2006: a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME), que tratava das ações de prestação de cooperação humanitária internacional do Governo brasileiro, tanto na vertente emergencial quanto estrutural, e dos temas da segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento rural sustentável, no âmbito internacional. Por meio da CGFOME, o governo brasileiro projetou o debate sobre o combate contra a fome na região e no mundo, internacionalizando, desse modo, as práticas brasileiras nesse setor, mas também estabelecendo interlocução sobre esses temas com a FAO, a Programa Mundial de Alimentos, o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola, o MERCOSUL (em particular a Reunião Especializada em Agricultura Familiar/ REAF), o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP, entre outros organismos das Nações Unidas.<sup>31</sup> Isso tudo foi um avanço. No entanto, a cooperação humanitária e outras agendas da cooperação internacional (educacional, desportiva, científica) multiplicavam suas atividades, e tendo a ABC o mandato exclusivo para atuar no campo da cooperação técnica, o Itamaraty passou a confrontar-se com o duplo desafio de coordenação interna desses distintos setores da cooperação, de um lado, e de criação de um discurso institucional coeso, com capacidade de incidência sobre a agenda política de modernização da cooperação internacional para o desenvolvimento implementada pelo Brasil sem seu conjunto, de outro. O crescimento exponencial dos projetos e dos orçamentos de cooperação internacional resultou, no período seguinte, na necessidade de o Itamaraty repensar o papel da ABC na interlocução com instituições nacionais e internacionais, mas principalmente seu “lugar político” no interior do Ministério das Relações Exteriores e nas agendas da própria política externa brasileira.

## **1.5 – Tentativas de modernização e projetos de reforma da ABC (desde 2008)**

Segundo Valler Filho (2007), no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso a CTPD teria despontado como prioridade da agenda da cooperação internacional brasileira, embora somente nos anos 2000 tenha sido mobilizada enquanto Cooperação Sul-Sul nas agendas da política externa brasileira. Abreu (2003) aponta que os dois mandatos do Presidente Lula foram significativos em matéria de cooperação técnica. O valor despendido no triênio 2009-2011 foi dez vezes maior

---

31 Dados a partir da publicação eletrônica “Brasil, Cooperação Humanitária Internacional, Balanço 2006-2010” (publicação da CGFOME/MRE).

que no triênio anterior, aumentando de US\$ 3 milhões para aproximadamente US\$ 28 milhões. Em setembro de 2013, já no governo de Dilma Rousseff, a carteira total somava US\$ 122 milhões em projetos em negociação e em execução. Também se ampliou o número de países em desenvolvimento parceiros do governo brasileiro em matéria de CTI: passaram de 21 países em 2002 para 98 em 2013. Durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, porém, percebeu-se uma redução da cooperação recebida pelo Brasil, justificada pelo Embaixador Fernando Abreu em seu relatório de gestão pela graduação do Brasil nas mais diversas classificações de organizações internacionais (Abreu, 2013). Nesse mesmo contexto, o Brasil viu crescer o número de parcerias trilaterais, em que o governo brasileiro passou a se associar com organismos multilaterais (mas também com governos de países do Norte e, em menor quantidade, com países do Sul) a fim de prover cooperação a outros países em desenvolvimento. Essa modalidade de cooperação foi muito frequente no Haiti, particularmente após o terremoto de janeiro de 2010.

De acordo com dados oficiais publicados por IPEA e ABC (2010, 2013), a CID aumentou de US\$ 158 milhões em 2005 para cerca de US\$ 923 milhões em 2010. Neste mesmo período, as despesas de cooperação técnica foram multiplicadas em cinco vezes: de US\$ 11,4 milhões em 2005 para US\$ 57,7 milhões. A cooperação humanitária também ganhou terreno: de US\$ 488 mil em 2005 para US\$ 161 milhões em 2010.<sup>32</sup> A Tabela 2 compara os gastos públicos oficiais com a cooperação internacional brasileira de acordo com as modalidades em 2009 e 2010: só em 2010, 68,1% de toda a cooperação brasileira foi para a América Latina e 22,6% para a África. No caso da América Latina, os cinco principais países parceiros constituem 80,4% de toda a cooperação brasileira para a região, incluindo o Haiti (47,4%), Chile (16,3%), Argentina (8,6%), Peru (4,5%) e Paraguai (3,6%). No caso da África, os PALOP absorvem 76,5% de toda a cooperação brasileira para a região: Cabo Verde é o principal com 24,4%, seguido por Guiné-Bissau (21,2%), Moçambique (13,3%), São Tomé e Príncipe (10,4%) e Angola, com 7,2% (IPEA e ABC, 2013, p. 19-24). Os dados publicados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) também revelam esse crescente interesse, entre os anos 2003 e 2010: o banco de dados<sup>33</sup> da ABC disponível na internet revela que, entre 1.464 projetos concluídos entre 1999 e 2012 em outros países em desenvolvimento, 577 projetos foram desenvolvidos na América do Sul, 552 projetos foram na África, 164 no Caribe, 90 na América Central, 65 na Ásia, 15 na América do Norte (México) e 1 na Oceania (Papua Nova Guiné). Entre esses 1.464 projetos concluídos, 573

---

32 Os montantes são expressos em dólar dos EUA (valores correntes).

33 Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>>. De acordo com Puente (2010), a percentagem do orçamento da ABC dentro MRE aumentou de 0,05% (2001), 0,48% (2002), 0,43% (2003), 0,62% (2004) para 2,4% (2005). É preciso lembrar que ABC é responsável por cerca de um quinto da CTI do Brasil, de acordo com dados publicados pelo programa COBRADI do IPEA. Os dados quantitativos de ABC só se referem à cooperação técnica sob sua própria coordenação.

estavam em políticas sociais (saúde, cultura, esportes, desenvolvimento social, meio ambiente, educação), e 539 na governança (gestão e planejamento público, desenvolvimento urbano, justiça, reforço das capacidades legislativas, defesa e segurança). Esses dados evidenciam que, ao longo dos primeiros anos do século XXI, o Brasil adensou significativamente seus projetos de cooperação internacional, embora em termos quantitativos a escala da cooperação brasileira seja menos relevante quando comparada ao que gastam os principais países-doadores do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE (Milani et al., 2016).

Tabela 2. A Cooperação internacional do Brasil em 2009 e 2010

| MODALIDADES DA CID                             | 2009          |            | 2010          |            | Variação dos valores absolutos de 2009 a 2010 (%) |
|------------------------------------------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------------------------------------------|
|                                                | Total em US\$ | Total em % | Total em US\$ | Total em % |                                                   |
| Cooperação técnica                             | 55.536.795    | 11,5       | 57.770.354    | 6,3        | 4                                                 |
| Cooperação em educação                         | 25.269.265    | 5,2        | 35.544.099    | 3,8        | 40,7                                              |
| Cooperação científica e Tecnológica            | n.a.          | n.a.       | 24.099.084    | 2,6        | n.a.                                              |
| Cooperação humanitária                         | 49.456.870    | 10,2       | 162.060.218   | 17,6       | 227,7                                             |
| Operações de manutenção de paz                 | 71.256.114    | 14,8       | 332.422.426   | 36         | 366,5                                             |
| Contribuições para organizações internacionais | 281.340.414   | 58,3       | 311.569.290   | 33,7       | 10,7                                              |
| Soma total                                     | 482.857.458   | 100        | 923.375.671   | 100        | 91,2                                              |

Fonte: IPEA e ABC (2013, p. 18).

Os números relativos a esse crescimento da cooperação brasileira não passaram despercebidos aos olhos da imprensa nacional e de muitos comentadores políticos. Em 18 de julho de 2010, o jornal *O Globo*, por exemplo, criticou os acordos de cooperação técnica, considerando-os instrumentos de terceirização de atividades típicas do Estado que, segundo o jornal, não estariam sendo avaliados e fiscalizados pelas instituições nacionais de controle. A imprensa brasileira e seus “formadores de opinião”, segundo o próprio Embaixador Celso Amorim, sempre foram importantes avaliadores críticos das relações Sul-Sul da diplomacia brasileira, particularmente das relações com os países africanos.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> No capítulo “África: reencontro”, o embaixador ressalta que “(...) com a África nossa negociação era principalmente com a opinião pública brasileira – ou melhor, com os chamados ‘formadores de opinião’. Era preciso superar resistências e mobilizar uma boa vontade existente, porém difusa, em nossa sociedade” (Amorim, 2013, p. 141).

Ao longo dos governos petistas, o Embaixador Rubens Barbosa foi um dos mais influentes comentadores em política externa e discorreu sobre a Agência Brasileira de Cooperação, cuja atuação elogiava. Em 2010, porém, falou em tom crítico da cooperação técnica e financeira prestada a países da América Latina e da África, por ele vista como um “desdobramento da política Sul-Sul” do governo Lula. O embaixador indicou haver grande volume de recursos financeiros empregados pela ABC e outras agências a fim de garantir ao país *soft power*, mas também prestígio ao próprio presidente, a conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a assinatura de acordos comerciais. Sua conclusão, nos dois artigos que analisamos, foi dúbia: ao mesmo tempo em que via benefícios materiais oriundos da “generosidade externa”, denunciava o perdão de dívidas externas e o uso de recursos que deveriam ser investidos em infraestrutura doméstica.<sup>35</sup>

Quais foram as principais mudanças institucionais implementadas no âmbito da ABC nos primeiros anos do século XXI? Ressaltam-se três: (i) a realização de concursos públicos para quadros da agência, em 2003 e 2004, em cumprimento do TAC mencionado no item anterior; (ii) a criação de Núcleos de Cooperação Técnica (NCT's) em certas embaixadas brasileiras; (iii) a disponibilização por parte de agências implementadoras da CTPD brasileira de servidores públicos (a exemplo do SENAI no Timor Leste, da EMBRAPA em Gana e da FIOCRUZ em Moçambique) a fim de atuarem diretamente em campo por meio de missões de longa duração (Leite, 2016). Os anos 2000 também foram marcados pelo aumento da importância da agenda da CTPD na política externa e no discurso diplomático, mormente durante a gestão do Chanceler Celso Amorim. Em 2008, por exemplo, foi assinada uma parceria entre a ABC e a EMBRAPA em matéria de CSS.

Nesse contexto de projeção diplomática da agenda de CSS, a direção de Marco Farani (entre outubro de 2008 e agosto de 2012) é apontada por muitos de nossos entrevistados como o exemplo de uma “gestão empreendedora” na ABC, tendo coincidido com o auge dos orçamentos dedicados à CTPD. Na entrevista realizada com o Ministro Marco Farani, ele próprio afirmou que “teria ficado a vida inteira lá”, afinal se tratava de um trabalho “recompensador”, no sentido de uma “ação positiva para o país”.<sup>36</sup> O Embaixador Celso Amorim mencionou que,

---

35 Esses argumentos constam de artigos publicados pelo embaixador n' *O Estado de São Paulo* em 12/10/2010 e no jornal *O Globo* em 12/10/2010. É importante salientar que o Embaixador Rubens Barbosa ainda publicou vários outros artigos sobre o tema. Em 2012, defendeu o fortalecimento da agência como estratégia de expansão da presença internacional do país (ESP, 11/12/2012). Em 27/08/2013, no mesmo jornal, elogiou a proposta de dar autonomia orçamentária à ABC, mas ainda permanecendo no Itamaraty, ação por ele considerada como sinal de fortalecimento da agência; no entanto, criticou a ideia de dar à ABC a função de negociar temas de comércio internacional, citando o documento da FIESP em prol da CAMEX como ponto focal da agenda comercial. Em 2015, criticou a possibilidade de retirar a ABC do Itamaraty pelo risco de “aparelhamento” e de perda da importância do Itamaraty (*O Globo*, 13/01/2015).

36 Entrevista realizada com Marco Farani, via *Skype*, em 24 de outubro de 2016.

durante os anos em que foi Chanceler, de regra decidia nomear diretor da ABC “um bom diplomata que estivesse chegando do exterior”,<sup>37</sup> porém isso foi diferente com o Ministro Farani: segundo Celso Amorim, Farani foi escolhido para “dinamizar” a agenda, com base em uma visão menos burocrática e mais flexível da cooperação técnica, e tudo isso em um momento no qual já havia sido criada uma subsecretaria-geral consagrada a temas de cooperação no organograma do Itamaraty.<sup>38</sup>

Durante a gestão de Marco Farani, em parceria com o Ministério do Planejamento foi elaborado projeto de reforma da ABC, com a tentativa de criação de uma autarquia ligada ao Itamaraty, porém com maior autonomia administrativa e financeira, contando com uma carreira de agente da cooperação não vinculada às carreiras do serviço exterior. Segundo Marco Farani, estavam previstos deslocamentos excepcionais desses agentes, mas apenas para embaixadas situadas em países onde houvesse projetos relevantes de CTI. Não se tratava de desvincular a agenda da CTI da política externa, mas de garantir à ABC capacidade administrativa e autonomia operacional. Apesar do entendimento do Presidente Lula e do Chanceler Amorim sobre a importância desse projeto, a modernização da ABC não avançou. No governo em geral e no âmbito interno do Itamaraty em particular, não parecia haver amadurecido o debate sobre a necessidade de reformas a fim de modernizar a ABC.<sup>39</sup> O mesmo poderia ser dito quanto à iniciativa de descentralização das atividades da Agência.

Independentemente do projeto frustrado de nova agência, o governo brasileiro seguiu fomentando a CTPD e a ABC seguiu crescendo. Em 2009, o PNUD-Brasil criou uma unidade mais robusta de acompanhamento das atividades de cooperação técnica implementadas pelo governo brasileiro em países em desenvolvimento. Em 2010, foi assinado um Acordo-Quadro de CSS, entre o Brasil e o PNUD, apontado por Maristella Baioni do PNUD como o primeiro na história do Programa com um país em desenvolvimento.<sup>40</sup> Ademais, a ABC iniciou projetos de cooperação trilateral com organismos internacionais, que hoje representam expressiva parcela em termos orçamentários da carteira de

---

37 Entrevista realizada com Celso Amorim, no Rio de Janeiro, em 30 de novembro de 2016.

38 O Decreto n. 5.032, de 5 de abril de 2004 criou, em seu artigo 21, a Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior. Em 6 de dezembro de 2006, passou a chamar-se Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial (Decreto n. 5.979). Em 22 de setembro de 2010, passou a chamar-se Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial (Decreto n. 7.302). A ABC funcionava no âmbito dessas subsecretarias. Em 21 de julho de 2016 (Decreto n. 8.817), a ABC passou a funcionar sob a Subsecretaria-Geral de Cooperação Internacional, Promoção Comercial e Temas Culturais.

39 Em seu relatório de gestão, o próprio Marco Farani afirma que “ciente do caráter excepcional das medidas administrativas adotadas no início de minha gestão para impedir um virtual colapso operacional da Agência, busquei propor soluções que resolveriam em definitivo a estrutura de operações e a profissionalização da ABC como o braço executivo do Itamaraty na promoção da cooperação internacional como um dos principais eixos da atuação diplomática brasileira no exterior” (p. 2). Fonte: Relatório de Gestão do Diretor da ABC (2008-2012), 68 p., documento disponibilizado pela ABC.

40 Entrevista realizada em Brasília, em 27 de julho de 2016.

projetos em CSS. Em 2011, como expressão do crescimento das parcerias entre o governo brasileiro e as organizações internacionais, foi criado em Brasília o Centro de Excelência do Programa Mundial de Alimentos, projetando estratégias regionais e globais de combate contra a fome, políticas públicas de alimentação escolar e de aquisição de alimentos, bem como o direito humano à alimentação por meio de projetos de cooperação técnica.<sup>41</sup> Em 2012, foi negociado o projeto BRA2012/002, conhecido como “Cotton-4+Togo”, para o desenvolvimento da cultura do algodão em países da África ocidental.<sup>42</sup> Também em 2012, foi organizado o lançamento do primeiro edital da cooperação descentralizada, pela Subsecretaria de Assuntos Federativos da Presidência da República, em parceria com a ABC. Nesse mesmo ano, a ABC e a Agência Nacional das Águas (ANA) definiram um modelo executivo de cooperação. Como lembrou Marco Farani durante a entrevista, a cooperação prestada, ademais de angariar prestígio para o Brasil junto a países em desenvolvimento, também é útil internamente, pois ajuda a fortalecer as instituições domésticas.

Com relação à cooperação recebida, em 17 de junho de 2009, o Tribunal de Contas da União publicou o acórdão n. 1.339, relativo a repasses do governo brasileiro à UNESCO e ao PNUD, entre outros organismos internacionais. Segundo esse acórdão, os acordos básicos de cooperação técnica internacional prestada ao Brasil não autorizam que a contraparte externa efetue, no interesse da Administração demandante, o desempenho de atribuições próprias dos órgãos públicos, nas quais não haverá transferência de conhecimento por parte do organismo internacional executor ou em que a assessoria técnica de um ente externo é dispensável, por se tratar de temas e práticas já de domínio público, demandados rotineiramente pela Administração, a exemplo da contratação de bens e serviços de natureza comum, usualmente disponíveis no mercado. A conjunção entre as posições adotadas pelos órgãos de controle e o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão da cooperação multilateral da ABC resultaram em progressiva e contínua redução do tamanho da carteira de projetos de cooperação técnica com organismos internacionais no país. Além dos projetos com organismos internacionais, a cooperação recebida de países do Norte também avançou. Segundo Marco Farani, muitos países queriam cooperar com o Brasil, merecendo destaque os governos da Alemanha e do Japão.

---

41 Entrevista realizada em Brasília, em 25 de julho de 2016, com Daniel Balaban, Diretor do Centro de Excelência contra a Fome.

42 Em 2003, Benin, Burkina Faso, Chade e Mali constituíram a Iniciativa do Algodão na Organização Mundial do Comércio. Em 2009 solicitaram a cooperação do Brasil em matéria de desenvolvimento do setor algodoeiro (projeto oficialmente estabelecido em 2009). Graças à resolução do contencioso do algodão contra os EUA de modo favorável ao Brasil, foi possível criar o Fundo do Algodão (da ordem de US\$ 147,3 milhões), gerido pelo Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), que aplica 10% desse montante em CTI. Em 2014, novo acordo foi assinado entre Brasil e EUA, encerrando o contencioso e garantindo o aporte de US\$ 300 milhões a mais para o Fundo. Assim, o Projeto Cotton-4 (que depois incluiria o Togo) foi iniciado com recursos da ABC e, em 2012, ganhou forte impulso graças aos recursos alocados no IBA.

Ao final de sua gestão, Marco Farani afirmou, em seu relatório de gestão, que o “período decorrido entre 2008 e 2012 testemunhou a explicitação do papel da cooperação técnica internacional como instrumento de política externa”. Considerou que a ação da ABC na coordenação da cooperação técnica Sul-Sul brasileira permitiu “importantes ganhos políticos para o país em foros bilaterais, regionais e multilaterais”. O número de países atendidos pela cooperação técnica brasileira passou de 43 (em 2008) para 94 (em 2012). Esse crescimento foi possível graças ao aumento dos orçamentos, ao uso de recursos ociosos no PNUD e à contratação temporária de especialistas que suplementaram o quadro da ABC. Farani não deixou de registrar, porém, que se tornava indispensável “o Governo brasileiro elaborar e aprovar, no âmbito do Congresso Nacional, uma legislação abrangente e moderna no tema da Cooperação Internacional”, chegando inclusive a afirmar que, para explorar o potencial da CTI como instrumento da política externa, seria necessário “uma ABC estruturada e apta a conduzir tal processo”.<sup>43</sup>

Fernando Abreu foi diretor da ABC entre 21 de agosto de 2012 e 27 de julho de 2015. Em seu relatório de gestão, já na introdução ele anuncia que seu principal objetivo foi “buscar o equilíbrio orçamentário e financeiro com vistas à continuidade do atendimento aos compromissos assumidos pela cooperação técnica Sul-Sul do Brasil e, concomitantemente, atender às crescentes demandas de apoio técnico advindas dos países parceiros”.<sup>44</sup> A conjuntura econômica de crise global e o cenário doméstico de restrições orçamentárias e forte desvalorização cambial (da ordem de 56,4% no período entre agosto de 2012 e julho de 2015), combinados à crescente demanda por cooperação técnica com o governo brasileiro, acabaram por reduzir significativamente a capacidade de execução de projetos da ABC. Como afirma o próprio Embaixador Fernando Abreu:

“A determinação de buscar o equilíbrio das contas e as medidas de austeridade e racionalização na gestão da ABC produziram resultados durante os últimos três anos, de tal forma que o saldo orçamentário negativo de US\$ 55.052.520,44 encontrado nos três projetos, foi reduzido a um saldo orçamentário negativo de US\$ 30.507.399,09, em 20 de julho de 2015. Na gestão de recursos humanos, ao assumir a Agência encontrei uma equipe de 89 consultores analistas de projetos, e face às medidas de racionalização adotadas na minha gestão, deixo ao meu sucessor uma equipe de 47 consultores e recursos financeiros suficientes para custeio até dezembro de 2016 no projeto DEX e até dezembro de 2018 no projeto IBA. Ademais, registro que a Agência dispõe no Projeto BRA/13/008, seu principal instrumento de implementação da cooperação bilateral Sul-Sul, saldo orçamentário

---

<sup>43</sup> Relatório de Gestão do Diretor da ABC (2008-2012), p. 2-3, documento disponibilizado pela ABC.

<sup>44</sup> Relatório de Gestão, Embaixador Fernando Abreu, Agência Brasileira de Cooperação (agosto/2012 – julho/2015), p. 1, documento disponibilizado pela ABC.

comprometido de cerca de US\$ 30,9 milhões e disponibilidade financeira de cerca de US\$ 8 milhões, resultando num saldo negativo de US\$ 22,5 milhões” (Relatório de Gestão, Embaixador Fernando Abreu, Agência Brasileira de Cooperação, p. 2).

Foi assim que gestão do Embaixador Fernando Abreu promoveu reajustes dos orçamentos dos projetos implementados pela ABC, porém sempre defendendo o modelo brasileiro de cooperação - por ele considerado distinto do modelo do CAD da OCDE - e da permanência da ABC no seio do Itamaraty. No entanto, não se deve esquecer que houve, principalmente a partir de 2009, aumento significativo da execução de projetos de cooperação trilateral principalmente a partir de 2009, demonstrando desde então curva nitidamente ascendente: de US\$ 375,6 mil executados em 2009, passando a US\$ 5 milhões em 2012 e 19,94 milhões em 2015.<sup>45</sup> Esses números surpreendem, pois indicam que, apesar da redução do orçamento real da ABC oriundo do orçamento do Estado (em função da deterioração da taxa de câmbio), houve aumento expressivo da contribuição de outros ministérios domésticos para projetos de cooperação trilateral em parceria com a ABC, como veremos mais detalhadamente no capítulo 3). Além do reajuste orçamentário, reorganizou os recursos humanos da ABC e buscou instaurar uma cultura de planejamento estratégico com os funcionários e o corpo técnico da Agência por meio de reuniões quinzenais de coordenação. Segundo Fernando Abreu, a ABC estava superlotada de consultores, que foram reduzidos de 93 para 46. O Projeto do Algodão, desenvolvido em parceria com o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), cresceu e incorporou novos países: além do Togo, Moçambique e Malaui.

Ademais, durante essa gestão mudou-se o padrão de cooperação com países de renda média (principalmente na América Latina), que passaram a compartilhar os custos dos projetos sendo desenvolvidos. Segundo o Embaixador Abreu, foram constatadas algumas distorções decorrentes de uma conjuntura de abundância de recursos: eram financiados, de modo integral, projetos com países de renda média, ou seja, países que apresentam perfil socioeconômico semelhante ao do Brasil (a exemplo de Colômbia, México, Chile, etc.). Portanto, foi proposto que, no caso dos países da América Latina, a ABC passasse a adotar o compartilhamento de custos e a contabilização das horas técnicas trabalhadas como insumo aos projetos. Não se tratou de abandonar a cooperação com esses países, mas de redefinir prioridades no marco do que foi chamado de uma “contabilidade mais realista”, que ajudou a melhorar o desempenho brasileiro em termos contábeis. Uruguai (embora com queda de demanda), Chile, México e Peru – todos esses países entenderam o novo

---

<sup>45</sup> Dados a partir da Apresentação do Embaixador João Almino sobre a Cooperação Técnica Brasileira, disponibilizada pela ABC para esta pesquisa.

contexto e se adaptaram, tendo havido problemas temporários com o Equador.

Em 2013, negociou e assinou o Projeto BRA/13/008 com o PNUD (projeto ainda em vigor em 2017). Nesse mesmo ano, foi publicado o Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul, contendo informações precisas sobre a elaboração de propostas de CTI na vertente Sul-Sul, inclusive roteiros, exemplos de documentos de projetos, modelos de relatórios e termos de referência.<sup>46</sup> Ao final de seu mandato, também havia avançado, mas sem ter conseguido concluir a tarefa, em termos de integração dos sistemas de gestão e financeiro de projetos. Esses sistemas não se comunicavam, haviam sido concebidos de modo separado. Para fazer a integração, os especialistas não mais conheciam a linguagem dos programas. O Embaixador Abreu lembra, na entrevista, que tentou resolver esse problema pois a integração entre os sistemas seria muito importante para a gestão dos projetos desenvolvidos pela ABC.

A conjuntura política da segunda metade do primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff influenciou sobremaneira aspectos organizacionais e financeiros da ABC: segundo o Embaixador Fernando Abreu, “a principal mudança que houve foi uma reversão de expectativas entre os governos Lula e Dilma quanto à política externa e à agenda da cooperação”.<sup>47</sup> Os dois presidentes anteriores haviam mantido forte envolvimento com a política externa. Em ambos os casos houve melhoria da percepção da importância do Itamaraty, o que não teria se confirmado com o governo de Dilma Rousseff. Além do que ele aponta como “ausência de sensibilidade em alto nível para temas de política externa”, também faltaram recursos, levando a ABC a ter de operar com “determinados impulsos que não necessariamente são os mais adequados”. Em 2013, ainda houve a declaração da Presidenta Dilma Rousseff em Adis Abeba de que seria criada nova agência de cooperação e comércio, sem que o tema tivesse sido discutido mais previamente com a ABC. Os anos de 2013 e 2014 foram de alguma turbulência institucional no seio da Agência, inclusive com a possibilidade que foi aventada de sua retirada do âmbito do Ministério das Relações Exteriores; entretanto, o governo não avançou projeto oficial nesse sentido. Ao final de seu mandato, ao redigir seu relatório de gestão, prática que tem sido perpetrada e que em muito colabora para a manutenção da memória institucional, o Embaixador Fernando Abreu afirmou:

“A sustentação, contudo, da ampliação da cooperação técnica Sul-Sul brasileira para os anos vindouros, somente será possível se a ABC contar com uma nova conjunção de fatores, desta vez envolvendo a aprovação pelo Congresso Nacional de uma legislação abrangente e moderna da Política de Cooperação Técnica

---

<sup>46</sup> Dados coletados durante a entrevista realizada com o Embaixador Fernando Abreu, em Brasília, em 25 de julho de 2016.

<sup>47</sup> Idem.

Internacional brasileira, bem como o redesenho institucional da Agência que lhe dê plena agilidade operacional, um orçamento com crescimento anual positivo (compatível com o aumento da demanda externa por cooperação brasileira), e um quadro de pessoal estável e profissionalizado” (Relatório de Gestão, Embaixador Fernando Abreu, Agência Brasileira de Cooperação, p. 2).

É nesse contexto que se insere, desde agosto de 2015, o mandato do atual Diretor Executivo da ABC: Embaixador João Almino. Entre os destaques da gestão em curso, muitos dos quais serão tratados nos capítulos seguintes, podem ser lembrados: (i) a apresentação pela ABC da Plataforma da Cooperação Sul-Sul, proposta multilateral de organização da cooperação sendo implementada por vários países em desenvolvimento da América Latina, mas também dos continentes africano e asiático; (ii) a criação do Núcleo de Planejamento e Avaliação no seio da ABC; (iii) a integração da agenda da cooperação humanitária na ABC, a partir de outubro de 2016, quando da extinção da CG-Fome no Itamaraty.

O Decreto n. 8.817 de 21/07/2016 alterou a estrutura regimental do MRE, mas manteve a ABC sob o âmbito da Subsecretaria-Geral de Cooperação Internacional, Promoção Comercial e Temas Culturais. Suas competências não foram alteradas, permanecendo assim definidas: “À Agência Brasileira de Cooperação compete planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações”. Ao final de 2015, a ABC havia implementado 132 ações de cooperação técnica, em benefício de 33 países, nos setores de agropecuária, defesa, desenvolvimento social, educação, meio ambiente, saúde, segurança pública, trabalho e emprego. Realizaram-se sete missões multidisciplinares ao Peru, Bolívia, Equador, Suriname, El Salvador, República Dominicana e Nicarágua. Desenvolveram-se, ainda, projetos de TV digital no Chile, Equador, Uruguai e Peru. O projeto “Cultivando Água Boa” beneficiou, por sua vez, a Guatemala e a República Dominicana. Firmou-se, também, acordo com o México, para formação de líderes no conhecimento de novas tecnologias agrícolas. Com os países africanos de língua portuguesa e Timor Leste, no plano bilateral, cabe destacar, em 2015, a transferência da gestão administrativa do Centro de Formação Profissional Brasil – Timor-Leste, que, após 12 anos de apoio brasileiro, passa a funcionar sob a responsabilidade

de do governo local. Merecem destaque, igualmente, o início da construção do primeiro Laboratório de Referência de Diagnóstico da Tuberculose em São Tomé e Príncipe, parte essencial do Programa Nacional de Luta contra a Tuberculose (PNLT) no país, bem como a manutenção dos centros de formação profissional instalados na Guiné-Bissau e em São Tomé e Príncipe. Restrições orçamentárias levaram à busca de novas parcerias, com vistas a atender demandas acordadas. Ainda em 2015, a cooperação realizada através da ABC envolveu parcerias com nove organismos multilaterais, em particular com a FAO, a OIT, o PMA e a UNICEF, nas áreas de agricultura familiar, agricultura, desenvolvimento rural, alimentação escolar, segurança alimentar e nutricional e proteção social. Ademais, executaram-se 37 programas e projetos de cooperação Sul-Sul, com a participação de instituições públicas federal, estadual e municipal, além da sociedade civil. Iniciativas foram concebidas em benefício de outros países em desenvolvimento, especialmente da América Latina e da África, com recursos financeiros na ordem de R\$ 75 milhões, segundo dados coletados junto à ABC.

No atual mandato do Embaixador João Almino consta da pauta de debates no seio do Itamaraty o projeto mais recente de reforma da ABC. Nos termos do projeto em discussão, a ABC deveria permanecer no Itamaraty e deveria ser lançada uma política nacional de cooperação. A conjuntura nacional, com tantas incertezas, pode, contudo, tornar-se obstáculo para a deliberação sobre esse projeto de reforma da Agência, uma vez que muitos temas políticos e econômicos fundamentais ocupam a agenda tanto na Presidência, quanto no Congresso. De acordo com o artigo 1º da Portaria 552, publicada em 17 de setembro de 2015, foi estabelecido o mecanismo de coordenação entre as vertentes e as modalidades de cooperação internacional do Brasil sob a responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores, por meio de Grupo de Trabalho presidido pelo Diretor da ABC. Esta é seguramente uma conquista importante para a ABC que, ao celebrar seus trinta anos, procura valorizar os aprendizados da história, mas igualmente projetar no futuro a agenda da CTI, considerada essencial para a política externa e a defesa dos interesses nacionais.



## CAPÍTULO 2

# Cooperação técnica internacional: modalidades, setores e parcerias

Após a Segunda Guerra Mundial, foi intenso o processo de institucionalização da cooperação técnica internacional (CTI), principalmente em função da competição Leste-Oeste que marcava a ordem da Guerra Fria em matéria de segurança e de modelos de desenvolvimento. A partir dos anos 1950, a CTI passou a abranger amplo leque de atores, modalidades de ação e setores de políticas públicas. Ao longo dos últimos 70 anos, muitas mudanças marcaram esse processo, porém existe um traço distintivo que tem permanecido central nas agendas da CTI em toda a sua história: trata-se de uma relação social atravessada por interesses. Isso significa que a CTI é, ao mesmo tempo, uma agenda vinculada aos interesses de Estados e organizações internacionais que oferecem programas e projetos de cooperação, mas se trata também de uma relação social que envolve pelo menos três grupos: os atores que prestam cooperação, os que exercem a função de mediadores e os que a recebem. Pensada na primeira perspectiva, a CTI é uma agenda de política externa. Quando analisada sob a ótica de uma relação social, a CTI envolve atores dos mais diversos tipos, podendo produzir resultados nem sempre positivos e consensuais em termos de desenvolvimento. Cooperar é uma relação que implica reconhecer as diferenças de trajetória, de visão de mundo, mas igualmente as assimetrias e a possibilidade de dissenso, ou seja, a existência de modelos de desenvolvimento nem sempre convergentes. Essa relação reveste-se de ainda maior complexidade quando se trata de dois (ou mais) entes estatais envolvidos em uma relação social de cooperação.

Os atores envolvidos nos programas de CTI podem incluir organizações multilaterais (as agências do sistema Nações Unidas, os mais diversos bancos de desenvolvimento, além de algumas organizações de caráter não-universal, tais como a União Europeia e a OCDE), agências governamentais bilaterais (USAID, DANIDA e JICA, por exemplo) e não-governamentais (OXFAM,

CARE, Misereor, Novib, *Peuples Solidaires*, etc.), mas também empresas, cada vez mais chamadas a participar dos esforços da agenda mundial em prol do desenvolvimento, inclusive no seio das Nações Unidas, por meio das articulações público-privadas que têm sido difundidas desde a virada para o século XXI.<sup>1</sup>

Os atores da CTI podem atuar por meio de subvenções na execução de projetos (agências do sistema Nações Unidas e organizações não-governamentais atuando no campo do desenvolvimento), mas podem igualmente conceder empréstimos, muitos dos quais com juros subsidiados (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento). Os bancos de desenvolvimento também concedem subvenções, mas isso ocorre excepcionalmente. Atuam nos mais diversos setores, incluindo a educação e a formação técnica (*capacity building*), a saúde, a agricultura, a promoção do crescimento econômico, a proteção do meio ambiente e, mais recentemente, a reforma do Estado e os programas de governança pública. As organizações da CTI atuam na formulação de estratégias de desenvolvimento, no planejamento de infraestruturas e de políticas públicas, na difusão de “boas práticas”, na execução de projetos operacionais, mas também na disseminação dos ideários do desenvolvimento e dos discursos relativos à solidariedade internacional. Boa parte do conteúdo que diz respeito às políticas e aos modelos contemporâneos de desenvolvimento é concebida, analisada e difundida no âmbito da CTI.

Portanto, salta aos olhos sua relevância em termos de capital simbólico, muito embora a CTI mobilize recursos econômicos pouco relevantes quando comparados aos fluxos internacionais do comércio, das finanças ou inclusive às remessas internacionais dos migrantes. De fato, este é um paradoxo: a relevância institucional e discursiva da CTI supera em muito sua importância material e econômica, razão pela qual pode-se afirmar que ela participa plenamente dos esforços de construção de uma visão mais ampliada sobre as agendas internacionais e os modelos de desenvolvimento. Isso pode ser verificado, por exemplo, nas tentativas de coordenação dos trabalhos das diferentes agências da ONU nos países menos desenvolvidos, no monitoramento realizado pelo Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento (CAD/OCDE) ou ainda na definição dos Objetivos do Milênio, das estratégias do Consenso de Monterrey de 2002 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – que buscam uma convergência dos interesses e objetivos das diferentes agências em torno de uma nova agenda mundial do desenvolvimento no século XXI.

No caso do Brasil, a atuação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em matéria de CTI acompanhou a história do próprio desenvolvimento do país

---

<sup>1</sup> Vide, por exemplo, o *Global Compact* (<https://www.unglobalcompact.org>).

e as tendências da agenda internacional, como vimos no capítulo anterior. Neste capítulo, analisaremos quatro aspectos que nos parecem fundamentais: a relação entre a ABC e seus principais parceiros internos e externos; os principais setores de sua atuação, as prioridades geográficas e as modalidades da CTI brasileira; a cooperação técnica multilateral recebida; e a cooperação bilateral recebida.

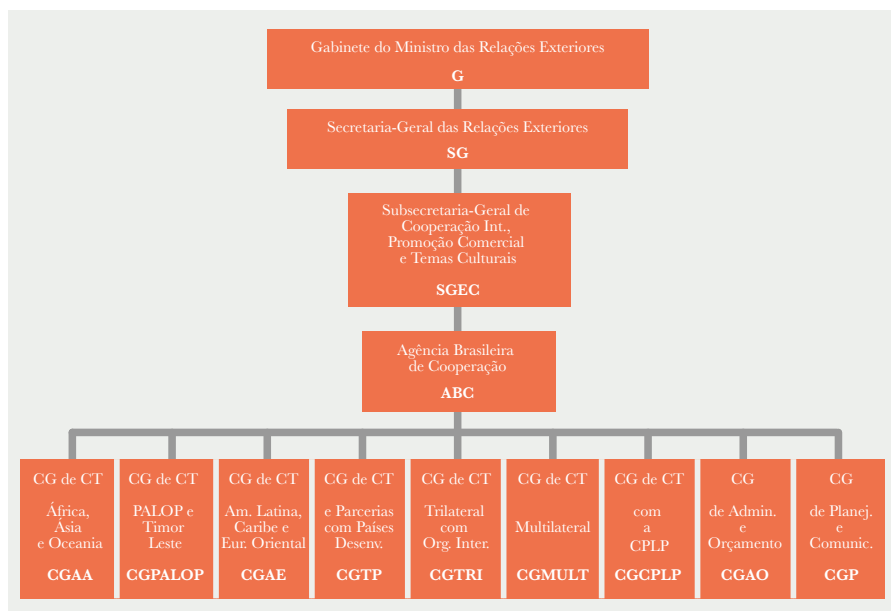
## **2.1 – Principais atores da CTI brasileira, gestão e orçamento**

A Agência Brasileira de Cooperação tem seu atual organograma regido pelo Decreto n. 8.817, de 21 de julho de 2016. Na hierarquia entre subsecretarias e departamentos do Itamaraty, a ABC permanece na condição análoga à de um departamento sob a Subsecretaria-Geral de Cooperação Internacional, Promoção Comercial e Temas Culturais (SGEG). No entanto, no atual organograma o número de coordenações-gerais (CG) no seio da ABC cresceu para nove, sendo duas delas relacionadas à cooperação recebida pelo governo brasileiro (CG de cooperação técnica e parcerias com países desenvolvidos; CG de cooperação técnica multilateral), cinco à cooperação prestada (CG de CT com África, Ásia e Oceania; CG de CT com países africanos de língua portuguesa/PALOP e Timor Leste; CG de CT para América Latina, Caribe e Europa Oriental; CG de CT Trilateral com Organismos Internacionais; CG de CT com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa/CPLP) e duas de planejamento e administração (CG de Administração e Orçamento; CG de Planejamento e Comunicação). A área de planejamento e comunicação foi elevada à categoria de Coordenação-Geral pelo atual diretor da ABC, Embaixador João Almino. Segundo funcionários e coordenadores atuais da ABC, este cronograma oficial, talvez pela primeira vez na história da Agência, tenha logrado espelhar a realidade de fato do cotidiano de trabalho das coordenações e das gerências (Figura 10).

De acordo com o referido decreto (artigo 42), compete à ABC planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações. Chama a atenção, no novo organograma da ABC, o fato de América Latina e Caribe estarem associados, na mesma CG, à Europa Oriental. Ademais, não fica muito claro por que haveria duas CG voltadas para temas afins, tais como PALOP (e Timor Leste) e CPLP. Percebe-se que

a cooperação trilateral, em franco crescimento, mereceu, neste organograma, uma CG específica, além do fato de a cooperação bilateral recebida também ter passado a incluir parcerias com países desenvolvidos, refletindo nova realidade das relações entre o governo brasileiro e membros do CAD-OCDE.

FIGURA 10. A ABC NO ATUAL ORGANOGrama DO MRE  
(Decreto n. 8.817 de 21/07/2016)



De acordo com o último “Relatório de Atividades” (publicado em 2016), os recursos orçamentários da Agência têm sido empregados principalmente em projetos de cooperação nas áreas de saúde, educação, agricultura, desenvolvimento social, meio ambiente, trabalho e emprego, administração pública e segurança pública (ABC, 2016). Na coordenação desses projetos de cooperação técnica, a ABC tem trabalhado com 84 instituições executoras nacionais. Entre os principais parceiros nacionais, podem ser lembrados a Fundação Oswaldo Cruz, a EMBRAPA, a Agência Nacional de Águas (ANA), a ANVISA, o IBGE, o Banco Central, universidades federais, a CAPES, a DATAPREV, o INSS, o SENAI, o SENAC, o SESC, o SENAR, o SEBRAE, mas de fato envolve ministérios de toda a Esplanada, instituições federais e algumas parcerias em nível estadual.

Em entrevistas conduzidas em Brasília com responsáveis de três agências com as quais a ABC tem mantido vínculos estreitos nos últimos anos, perguntei de que modo a Agência Brasileira de Cooperação seria instrumental para as respectivas estratégias de CTI. No caso da Agência Nacional de Águas (ANA), a resposta foi simples: a ABC tem sido fundamental para operacionalizar a cooperação internacional da ANA, uma vez que esta agência não tem mandato para atuar internacionalmente. A ABC organiza projetos, missões, mas também define países em parceria com a ANA. Por exemplo, ajudou a montar parcerias com os países de fronteira: sendo o Brasil país águas acima no Cone Sul e águas abaixo no caso da Amazônia, é muito importante construir uma parceria efetiva com os vizinhos. No caso específico do Uruguai, a cooperação inovou ao buscar construir uma política comum de regulação dos recursos hídricos, principalmente no que diz respeito à região de Quaraí e à Lagoa Mirim. Quanto à cooperação recebida, lembrou o responsável da ANA que o aprendizado com a JICA em matéria de medição de grandes rios permitiu autonomia ao Brasil, que já tem convidado países vizinhos para participarem de cursos de treinamento. A criação de uma relação técnica com países vizinhos pode propiciar diálogos de longo prazo que, nos casos da Bolívia e do Uruguai, por exemplo, permitiu o compartilhamento de dados estratégicos sobre o nível das águas na região. Fora da América do Sul, existem cooperações estratégicas com os países da CPLP, integrando atividades de monitoramento e de capacitação. Luiz Amore foi enfático ao ressaltar que a ABC facilita o diálogo institucional com países com os quais a ANA coopera, e que as duas agências se aproximaram ainda mais a partir da gestão de Marco Farani. A ANA também tem feito descentralização orçamentária via termo de execução orçamentária para a ABC, e isso desde 2012. Perguntado sobre os problemas enfrentados, ele afirmou que a doação de estações de dessalinização para alguns países ficou emperrada, e até hoje as caixas seguem sem liberação. No geral, salienta que é necessário superar desafios internos (na ANA) a fim de fortalecer a área de capacitação, mas que seria fundamental encontrar meios mais eficazes e rápidos para evitar excesso de burocracia e de controle dos processos.<sup>2</sup>

No caso do SENAI, é importante lembrar que se trata de uma parceria singular, pois a ABC remunera as horas de trabalho técnico dos funcionários do SENAI empregados em projetos de CTI. Esse procedimento é excepcional, o que não desmerece os resultados positivos alcançados por meio dos centros de capacitação técnica criados em vários países (Angola, Timor-Leste, Paraguai, etc.), porém eleva significativamente os custos dos projetos de formação profis-

---

<sup>2</sup> Entrevista com o responsável pela cooperação internacional da ANA, Sr. Luiz Amore, no dia 27 de julho de 2016.

sional implementados pelo governo brasileiro. Como ressalta o diretor de cooperação internacional do SENAI, em contato com a ABC há mais de oito anos, os resultados têm sido positivos, porém ele afirma que a cooperação brasileira teria atingido o seu limite no atual modelo. Durante a entrevista, advoga por uma mudança, uma reorientação em prol da agenda econômica e comercial, o que ele próprio chamou de “Cooperação Sul-Sul para resultados”. Isso implicaria escolher países e temáticas de acordo com critérios econômicos, seguindo os objetivos da política externa e o processo de internacionalização das empresas brasileiras. Além disso, sugeriu que sejam feitos contatos com bancos (citou o JP Morgan) e fundações (como a *Rockefeller Foundation*). Frederico Lamego defendeu a ideia de que os países em desenvolvimento, pelo menos alguns, deveriam remunerar a CTI oferecida pelo Brasil. As ligações entre comércio e CTI deveriam ser explicitadas na nova estratégia de uma “ABC repensada”, afirmou. Também foi bastante crítico em relação ao que identificou como a “morosidade da ABC” e o fato de que a transferência de tecnologia de fora para o Brasil tenha deixado de ser prioridade. Ressaltou que, em 2016, existiam nove centros de formação prontos: Paraguai, Cabo Verde, Peru (cooperação trilateral com a Alemanha), Guatemala, Angola, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Timor Leste e Jamaica. Em curso há o projeto no Haiti. Afirmou que houve uma tentativa na Etiópia, mas esta não prosperou. A maturação dos projetos é, em média, de dez anos. Os centros de formação podem capacitar em torno de três mil pessoas por ano e seus custos têm relação com a presença de técnicos morando permanentemente no local a fim de acompanhar o projeto.<sup>3</sup>

No caso da EMBRAPA, a entrevista com Paulo César Nogueira, assessor da Secretaria de Relações Internacionais, foi reveladora do que ele próprio chamou de “descompasso” entre o que ocorre (e ocorreu) no Brasil em matéria de cooperação recebida e o que foi feito na CTI prestada. Criticou a existência de projetos de CTPD muito ambiciosos que deveriam ter escopo mais recortado. Lembrou que, a partir de 2008, a EMBRAPA passou a atuar na CTPD com mais frequência e envergadura, porém afirmou que a EMBRAPA “não estava preparada para isso”. Em 1997, houve missões com Moçambique, por exemplo, mas eram atividades pontuais. A partir de 2008, a atuação da EMBRAPA não se baseava em real experiência prévia com CTI em países em desenvolvimento; pouco se conhecia sobre o assunto e não houve treinamento prévio, nem sensibilização. O assessor da EMBRAPA afirmou que até hoje ainda não se prepararam capacitações internas no setor da CTPD e da CSS. Foi enfático ao afirmar que a EMBRAPA “não tem capacidade organizacional instalada para fazer CTI prestada, tem capa-

---

3 Entrevista com Frederico Lamego (SENAI), em Brasília, no dia 27 de julho de 2016.

cidade técnica para atuar no Brasil, mas não no exterior”. Quando perguntado sobre o futuro do engajamento da EMBRAPA, respondeu que “vai depender da ABC, se a ABC tiver recursos e melhorar suas estruturas de implementação, a EMBRAPA participará, mas vai depender dessa melhoria operacional da ABC”. Considerando que o “caminho da CTI prestada é sem volta, o Brasil terá de se preparar para isso”. Ao final, quando perguntei sobre como a EMBRAPA se prepara para o futuro, ele afirmou que a empresa “pouco sistematiza sua atuação na CTI prestada”, donde os desafios em matéria de aprendizado.<sup>4</sup>

Outro caso particular que merece destaque é o da cooperação trilateral com organismos internacionais, que será analisada mais em detalhe no capítulo 3 deste livro. Não somente os orçamentos são crescentes deste 2010, distinguindo-se do quadro de relativa redução dos orçamentos da ABC entre 2012 e 2016, como também envolve muitos parceiros nacionais que são agentes financiadores dos projetos de CTI. Como lembra o Relatório de Atividades da ABC de 2016:

“Em compensação, como será detalhado mais adiante, a evolução dos projetos de cooperação trilateral da ABC, especialmente aqueles com organismos internacionais, trilhou um caminho inverso, tendo aumentado de maneira expressiva nos últimos anos. Os recursos financeiros para essa cooperação coordenada pela ABC, em 2015, provieram em 65% de outros órgãos brasileiros (FNDE, MDA, MDS, MTE). Entre as outras fontes, a mais relevante é o Instituto Brasileiro do Algodão, que repassou recursos à ABC do contencioso do algodão com os EUA para a execução de projetos específicos realizados em conjunto com a FAO e o PNUD, havendo a perspectiva em 2016 de se realizarem projetos também com a OIT. Tem-se expandido também a cooperação trilateral com países desenvolvidos” (ABC, 2016, p. 4).

Portanto, ao mesmo tempo a ABC tem parceiros internos (nacionais) e externos em seus diversos projetos de CTI, incluindo organismos multilaterais (com destaque para o PNUD, mas também a FAO e a OIT), organismos regionais (MERCOSUL, CPLP), agências bilaterais de países desenvolvidos (principalmente Japão e Alemanha, mas também Espanha, França, EUA e Itália), ministérios “domésticos” brasileiros (Educação, Saúde, Defesa, Desenvolvimento Social, entre outros), agências e fundações federais, bancos públicos (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil), bem como universidades e centros de pesquisa. Não podem ser esquecidos os parceiros em países em desenvolvimento, principalmente ministérios e agências governamentais, a exemplo do Ministério

<sup>4</sup> Entrevista com Paulo César Nogueira, Assessor da Secretaria de Relações Internacionais da EMBRAPA, em Brasília, no dia 28 de julho de 2016. Também estava presente a funcionária da EMBRAPA Adriana Mesquita C. Bueno. É importante lembrar que, em 2014, a EMBRAPA publicou o “Guia de Relações Internacionais da EMBRAPA”, apresentando as diretrizes da ação externa da empresa, inclusive em matéria de cooperação técnica.

da Saúde de Angola (projeto de capacitação do sistema nacional angolano de saúde), da Oficina Nacional de Recursos Minerais de Cuba (fortalecimento da litoteca de Cuba) ou ainda do Instituto Florestal Nacional do Paraguai (projeto de fortalecimento de capacidades técnicas para o desenvolvimento da silvicultura de precisão). Há baixa intensidade de cooperação da ABC com entidades subnacionais, sejam elas brasileiras ou de países parceiros, embora tenha havido esforços recentes, por exemplo em 2012, quando foi lançado edital específico para os governos subnacionais em matéria de Cooperação Sul-Sul, em colaboração com a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República. De acordo com o Relatório de Atividades de 2016, a ABC está apoiando a organização de um banco de dados sobre cooperação descentralizada, a partir das experiências com a França e a Itália (ABC, 2016, p. 18).

Os próprios coordenadores de programas da ABC ressaltam, em informes internos e em documentos enviados a outros ministérios e ao Congresso Nacional, que a Agência tem como ponto de partida o extenso acervo de conhecimentos e de experiências disponíveis em inúmeras instituições nacionais, bem como o que identificam como a capacidade brasileira de criar soluções inovadoras para problemas que se reproduzem em outros países em desenvolvimento.<sup>5</sup> Nesses termos, a função da ABC é coordenar o processo de concepção, aprovação, execução e gerenciamento de ações voltadas ao compartilhamento de conhecimentos, práticas e experiências de instituições nacionais que podem catalisar processos de desenvolvimento, face ao reconhecimento internacional da sua experiência técnica. No modelo de atuação definido para a CSS brasileira, a ABC atua em estreita coordenação com os ministérios setoriais e as instituições públicas nacionais detentoras de conhecimento nas diferentes áreas de atuação do governo brasileiro. Como os técnicos responsáveis por operar a cooperação são cedidos, em geral, por instituições governamentais, a assessoria técnica qualificada e especializada é prestada por profissionais daquelas entidades públicas. Cabe à ABC assumir os cursos referentes aos deslocamentos, ou seja, diárias e passagens. A política de cooperação técnica prestada pelo Brasil a outros países em desenvolvimento adota oficialmente o princípio de reação a demandas recebidas do exterior e não de oferta de projetos de CTI. A ABC reage às demandas de acordo com os compromissos financeiros, as disponibilidades orçamentárias e as prioridades da política externa do Brasil.

Entre os ministérios domésticos, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) se destacou no período entre 2011 e 2013, tendo estado presente em 88 missões no exterior em 2011, outras 73 missões em 2012 e 59 em 2013.

---

5 Documento preparado pela ABC em 2016 de resposta ao Senado Federal.

As participações ocorreram tanto em eventos organizados por outros países do Norte e do Sul, como em reuniões do MERCOSUL, da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), da Organização dos Estados Americanos (OEA), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU), etc. (Leite et al., 2015). A cooperação técnica também foi executada em solo brasileiro graças às missões de delegações estrangeiras a fim de participarem de treinamentos e capacitações: no período entre 2011 e 2013, o MDS contabilizou 147 eventos nacionais com participação de delegações estrangeiras, sendo 57 em 2011; 49 em 2012; e 41 em 2013. Entre os eventos, destacaram-se o V Fórum Ministerial de Desenvolvimento do PNUD, que contou com a participação de 27 países em desenvolvimento da América Latina, do Caribe e da África; a Semana Sul-Americana de Desenvolvimento Social; e as reuniões da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM), com a participação da Argentina, da Venezuela e do Uruguai (IPEA & ABC, 2016, p. 36-37). Nesse mesmo período, ainda poderiam ser lembrados o Ministério da Saúde, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, além das parcerias já bem conhecidas com a EMBRAPA e a FIOCRUZ.

Na comparação com outras práticas de CTI tanto de países desenvolvidos quanto de países em desenvolvimento, o que não aparece com relevo no caso da CTI brasileira são os chamados agentes mediadores, ou seja, o conjunto de organizações não-governamentais que prestam serviços no bojo de projetos da cooperação (Norte-Sul, Sul-Sul ou triangular), bem como gabinetes de consultoria e *expertise* que concebem ou implementam metodologias de construção de diagnósticos, de avaliação ou de monitoramento de projetos de CTI. Em muitos países (principalmente no caso dos membros do CAD-OCDE em experiências de Cooperação Norte-Sul), tais agentes de mediação desempenham papel relevante na implementação de projetos, mas também contribuem para a difusão das agendas e a legitimação dos novos ideários e valores da cooperação internacional para o desenvolvimento (Besharati & Esteves, 2015).

O caso do “princípio da participação” ilustra perfeitamente o papel dos agentes de mediação na cooperação internacional. Como lembram Cook & Kothari (2001), a conjugação política do verbo “participar”, nas práticas da cooperação internacional, pode variar de um simples “informar”, de “consultar”, até “decidir conjuntamente”. Enquanto discurso das organizações da CTI, a participação foi, desde os anos 1970, paulatinamente construída como um dos princípios organizativos centrais (declarados e repetidos) dos processos de formulação de políticas públicas e, nos anos 1980, foi transformada em modelo da gestão pública lo-

cal. A participação social, também conhecida como participação dos cidadãos, participação popular, participação democrática, participação comunitária, entre os muitos termos utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das organizações não-governamentais no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político. Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas. “Participar” tornou-se elogio frequente nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento (Milani, 2008). Sem dúvida, para além da polissemia dos termos empregados, muito frequentemente vamos encontrar motivações políticas e jogos de poder nem sempre explicitados pelos atores envolvidos. Além disso, existe uma ampla variedade de contextos locais, cujas histórias nem sempre são consideradas para se saber o quão viável seria uma política pública local participativa. Afinal de contas, a participação tem custos e não pode ser dissociada da cultura política de cada sociedade em seu contexto histórico (Milani, 2008).

Devido ao papel que exercem na intermediação entre discursos e práticas da cooperação internacional, tal como evidencia o caso de legitimação do “princípio da participação”, os agentes-mediadores têm sido objeto de severas críticas na literatura sobre desenvolvimento e cooperação (Guijt & Shah, 1998; Rist, 1996; Teixeira, 2001). Muitos autores têm apontado como profundamente problemática a constituição do que chamam de “indústria da ajuda” (Van Rooy, 1998). Na relação social que se estabelece ao longo das atividades de cooperação, muitos desses agentes-mediadores converteriam seu espírito altruísta em interesse estratégico, pautando sua atuação principalmente nos ganhos a serem obtidos por meio de contratos de prestação de serviços. Os desvios de comportamento incluiriam, segundo Hancock (1991) e Holmen (2009), o envio equivocado de carregamentos de alimentos doados para populações em países sofrendo de crises humanitárias, a distribuição de alimentos impróprios para comunidades locais (seja porque já teriam ultrapassado prazos de validade segundo normas de vigilância sanitária, seja porque não corresponderiam aos hábitos locais de nutrição e alimentação), a existência de peritos que se negariam a fazer determinados tipos de visitas de campo depois de assinados os contratos de prestação de serviços, experiências de evangelização que pouca relação teriam com a promessa de assistência técnica, etc. Hancock (1991) chega a mencionar a geração de uma “aristocracia da ajuda”, ou seja, um grupo de indivíduos mormente interessados nos altos salários, privilégios e imunidades por vezes associados ao exercício pro-

fissional do “cooperante”. No caso da cooperação em saúde (em particular, no setor de prevenção à AIDS, Watkins & Swidler (2012) ressaltam que algumas ONGs são pouco transparentes, ajudando inclusive a criar ONGs locais (o que as tornaria mais legítimas) apenas com o objetivo de captar mais facilmente fundos e contratos internacionais, revelando, assim, a complexidade do chamado “altruismo que vem de longe” (*altruism from afar*).

Ao lembrar os argumentos desses autores, não pretendo afirmar que a participação informada, consciente e crítica da sociedade civil não seja fator relevante para o desenvolvimento dos países e para o amadurecimento dos padrões técnicos e normativos da CTI. Nem tampouco que os indivíduos e grupos organizados não possam ser vetores de solidariedade internacional. No entanto, quero ressaltar que agentes mediadores podem contribuir, não necessariamente de modo consciente, para a importação de modelos do Norte (e do Sul) que nem sempre se adequam à realidade dos países em desenvolvimento. Podem negligenciar a dimensão contextual do conhecimento, do poder e das políticas públicas. O próprio processo de construção democrática e de legitimação das práticas participativas deve ser pensado à luz das realidades e dos contextos locais (Avritzer, 2003; Blondiaux & Sintomer, 2002; Sagnino, 2004).

Como em qualquer tipo de política pública, é fundamental pensar no seu contexto de origem. No caso brasileiro, a ABC se situa organizacionalmente no âmbito um ministério que valoriza sobremaneira a dimensão política e estatal de suas ações. O fato de que a CTI brasileira tenha até agora valorizado a *expertise* acumulada no seio da administração pública e, portanto, tenha dado prioridade ao recrutamento de funcionários públicos para as missões de capacitação e de transferência de práticas de gestão vai certamente no sentido de tentar evitar o desenvolvimento de uma “indústria da ajuda” no Brasil. Nesse aspecto específico, a dimensão interestatal da CSS brasileira tende a ser muito positiva. Fornecer cooperação técnica, através de funcionários dos ministérios e organismos públicos que geram menos custos operacionais, é uma das principais características da CTI brasileira. De um lado, isso contribui para impedir o crescimento de uma “indústria da ajuda” no Brasil; por outro, muitas organizações da sociedade civil acabam sendo excluídas dos projetos e programas da CTI brasileira, eminentemente interestatal.

Existem algumas experiências em que ONGs foram selecionadas com base em experiência técnica e por meio de processo seletivo promovido pelo PNUD, parceiro fundamental da ABC na condução da CSS brasileira. A título de exemplo, um primeiro caso envolve o Haiti, onde têm sido desenvolvidos projetos com organizações não-governamentais que atuam como parceiras e executoras: trata-se do projeto “*Inclusão social por meio da prática esportiva em futebol*”, executado

em parceria com o Olé Brasil Futebol Clube, que ofereceu capacitação técnica, tática e física para um treinador e onze atletas haitianos entre 14 e 16 anos, que permaneceram no Brasil por 9 meses. Na Guiné-Bissau, o projeto “*Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas*” mobilizou o Ministério da Educação brasileiro, a Fundação Gol de Letra, o Instituto Elos e a Associação Amizade, esta última da própria Guiné-Bissau. O projeto visava ao fortalecimento de jovens lideranças comunitárias para a multiplicação de boas práticas socioeducativas. Na África do Sul e em Moçambique, foi desenvolvido o projeto de apoio à “*Agricultura Camponesa para o resgate e uso de Sementes Tradicionais*”, com participação do Movimento Camponês Popular, do IBASE, do Movimento das Mulheres Camponesas e da Via Campesina. No Senegal, a entidade brasileira União Planetária tem capacitado equipes técnicas da Rádio e Televisão pública do Senegal. Em São Tomé e Príncipe a Associação Alfabetização Solidária (ALFASOL) apoia o governo local na redução dos índices de analfabetismo, assessoramento da estruturação da oferta de educação de jovens e adultos em todos os níveis do ensino público, na promoção da ampliação da autonomia pessoal e redução da vulnerabilidade social da população santomense a partir do domínio da leitura, escrita da língua portuguesa e habilidades matemáticas, na avaliação dos impactos do programa de alfabetização de adultos. Esse projeto já alfabetizou cerca de 11 mil pessoas. Também em São Tomé e Príncipe, o projeto conduzido pelo Centro Cultural Raízes do Brasil promove inclusão social e cidadania de jovens e crianças santomenses, a partir da disseminação da técnica e dos fundamentos da capoeira junto a 60 formadores locais.<sup>6</sup>

Segundo os coordenadores e funcionários da ABC que entrevistamos, a participação de entidades da sociedade civil nas iniciativas de cooperação internacional permite o compartilhamento de experiências e de conhecimento técnico com atores governamentais, oxigenando o desenho e a implementação de políticas públicas, bem como assegura caminhos para uma maior disseminação de conhecimentos inovadores, dentro do Brasil e no âmbito dos programas de cooperação técnica Sul-Sul do Brasil. No entanto, eles mesmos reconhecem que a participação da sociedade civil ainda é excepcional, mas poderia tornar-se expressiva caso houvesse legislação federal com desenho abrangente e atualizado para regular tais iniciativas, mas também se houvesse incremento de recursos orçamentários e financeiros disponíveis. No caso de ONGs, à diferença da utilização de consultores dos órgãos públicos, há que acrescentar ao custo dos projetos o pagamento por horas técnicas.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Informações a partir do documento preparado pela ABC em 2016 de resposta ao Senado Federal, disponibilizado para esta pesquisa.

<sup>7</sup> Aqui me refiro às entrevistas conduzidas com os seguintes coordenadores e funcionários da ABC: Alessandra Ambrósio, Armando Munguba Cardoso, Cecília Malaguti do Prado, José Cláudio Trein, Delourdes Alves, Márcio Lopes Corrêa, Maria Augusta Ferraz, Nelci Peres Caixeta, Paulo Roberto Barbosa Lima e Wófsi Yuri de Souza.

Outro modo de atuação das ONGs brasileiras, além de sua integração em projetos como prestadoras de serviços, seria no sentido de acompanhamento substantivo da agenda de CTI do Brasil. Nesse último aspecto, a ABC ainda tem passos importantes a dar no futuro, porquanto não dispõe de mecanismos institucionalizados de diálogo regular e permanente com agentes da sociedade civil brasileira ou de países parceiros. Várias ONGs brasileiras de direitos humanos, de mulheres, de desenvolvimento, de proteção de minorias e conservação do meio ambiente criticam o governo brasileiro por “déficit de participação” em projetos de cooperação internacionais (Santos, 2014). Do diálogo com a sociedade civil podem surgir ideias inovadoras para que o governo implemente agendas de cooperação, evite a repetição de erros do passado (tanto da CNS quanto da CSS) e busque disseminar na sociedade brasileira o sentido do reconhecimento dos ganhos que o Brasil tem obtido por meio da CTI (recebida e prestada), mas também a noção da solidariedade com outros países e sociedades em desenvolvimento. A ABC poderia ter em muitas das organizações da sociedade civil, principalmente as brasileiras, um parceiro atuante em prol de uma “pedagogia política” no campo da CTI junto à cidadania nacional.

Paradoxalmente, a CTI brasileira também pode revelar tensões público-privadas, uma vez que os países onde os projetos de cooperação técnica são mais numerosos também podem ser aqueles onde as empresas transnacionais brasileiras estejam presentes. O investimento estrangeiro direto do Brasil em mineração (Vale), infraestrutura e projetos de engenharia civil como estradas, aeroportos, portos, metrô, energias, etc. (Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Correa, entre outras), prospecção de petróleo (Petrobras), e agronegócio, entre outros setores da economia, têm sido atores-chave das relações entre o Brasil e os países africanos e latino-americanos. Novos setores, como os biocombustíveis (etanol e biodiesel), têm surgido nos últimos anos, aumentando essas tensões e provocando algumas contradições no discurso e a prática da CSS brasileira. Os investimentos seguem lógicas evidentemente diferentes da CID, mas no terreno as fronteiras existentes entre as práticas e agentes envolvidos por um e outro são frequentemente turvas. As estratégias empresariais brasileiras na África e na América Latina podem levantar questões de credibilidade política sobre os modelos econômicos promovidos pelas novas potências quando comparados com os dos países ocidentais tradicionais. Esse é um aspecto não planejado da CTI brasileira que deve ser considerado na definição de uma agenda futura para a cooperação internacional do Brasil.

## **2.2 – Setores, prioridades e modalidades da CTI brasileira**

Segundo entrevista concedida pelo atual diretor da ABC ao Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) da FUNAG, há seis modalidades de cooperação técnica internacional:

- I – A cooperação bilateral, conduzida entre dois países;
- II – A cooperação trilateral, conduzida entre:
  - a) Três países em desenvolvimento;
  - b) Dois países em desenvolvimento e um país desenvolvido ou organismo internacional; e
  - c) Dois países em desenvolvimento e a associação entre um país desenvolvido e um organismo internacional.
- III – A cooperação multilateral, conduzida entre o Brasil, organismos ou organizações internacionais e terceiros países;
- IV – A cooperação inter-regional, conduzida entre países membros de mecanismo inter-regional, terceiros países e organismos e organizações internacionais;
- V – A cooperação plurilateral, conduzida entre três ou mais países soberanos, pertencentes ou não a um mesmo agrupamento ou organização regional, com ou sem participação de organismos e/ou organizações internacionais ou regionais; e
- VI – A cooperação descentralizada, conduzida por entes subnacionais, sob a coordenação dos respectivos Governos nacionais.<sup>8</sup>

Desse conjunto de modalidades, no cotidiano da ABC, costuma-se resumir a atuação da Agência em cooperação recebida multilateral, cooperação recebida bilateral – que analisaremos nas duas últimas seções deste capítulo, cooperação prestada bilateral (também chamada de CTPD ou, mais recentemente, de CSS) e cooperação prestada trilateral (que pode envolver organismos internacionais ou Estados) – que analisaremos no capítulo 3 deste livro. A atuação da ABC em cooperação descentralizada ainda é bastante reduzida. A cooperação plurilateral de regra diz respeito à multiplicação de parcerias (em termos de conhecimentos técnicos e de financiamentos) em projetos de CSS.

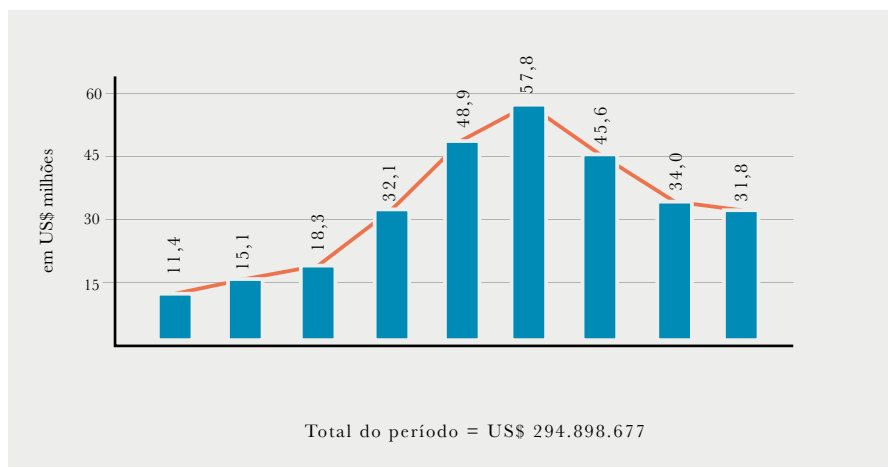
De acordo com o mais recente relatório sobre a cooperação internacional do governo brasileiro (IPEA & ABC, 2016, p. 15), os gastos com cooperação técnica internacional (CTI), que incluem os orçamentos de toda a administração pública federal, chegaram a US\$ 31,8 milhões em 2013, quase três vezes o montante de

---

<sup>8</sup> Texto disponibilizado pela ABC e entrevista disponível na página do “Youtube” (acesso em 20 de setembro de 2016): <https://www.youtube.com/watch?v=3sFFpOp1gUo>

2005 (Gráfico 1). Na evolução entre 2005 e 2013, os anos de pico dos gastos com CTI (2010 e 2011) também correspondem aos anos em que foi expressivo o crescimento econômico do país, respectivamente, com taxas de 7,5% e 4% de crescimento anual do PIB. Esses números ilustram o quanto a cooperação para o desenvolvimento, em geral, e a CTI, em particular, cresceram em anos mais recentes, acompanhando o próprio desenvolvimento do Brasil e, aspecto fundamental, a prioridade que recebeu enquanto agenda da política externa brasileira.

Gráfico 1. Gastos do governo brasileiro com CTI (2005-2013)



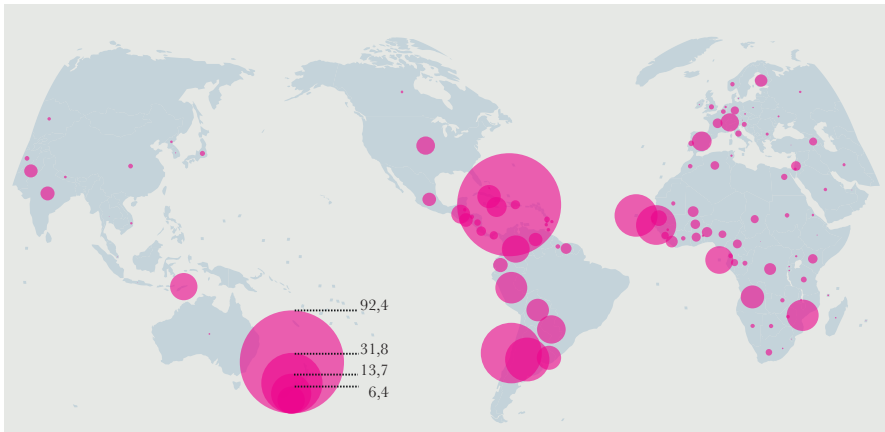
Fonte: IPEA & ABC (2016, p. 15).

No período entre 2011 e 2013, os gastos com CTI representaram apenas 7% dos gastos globais com cooperação internacional, tendo a cooperação científica e tecnológica representado 13%, a cooperação humanitária 13%, mas o maior volume de gastos foi com as contribuições para organismos multilaterais (56%). O montante relativamente baixo dedicado à CTI não implica, porém, que não seja relevante e estratégica para o governo, porquanto, como bem lembra o relatório, ela é “operacionalizada majoritariamente por funcionários públicos federais ou agentes financiados com recursos do Orçamento Geral da União” (IPEA & ABC, 2016, p. 20). As atividades da CTI brasileira não envolvem transferência financeira direta aos países parceiros. Existem dois tipos principais de despesas públicas feitas pela administração federal na cooperação internacional para o desenvolvimento: (1) o pagamento de funcionários públicos e eventuais

colaboradores da administração pública federal (passagens aéreas, diárias, salários, horas de trabalho técnico, bolsas de estudo, subvenções); (2) compromissos financeiros com organizações multilaterais (IPEA e ABC, 2013, p. 14). Os gastos com CTI são computados na primeira linha. O baixo custo da CTI brasileira pode ser considerado uma vantagem, haja vista que se fundamenta na transferência e no compartilhamento de práticas, conhecimentos e experiências acumuladas no âmbito da administração pública nacional.

Quanto à repartição geográfica, duas são as regiões prioritárias para a cooperação brasileira: a América Latina e a África. De acordo com dados oficiais publicados por IPEA & ABC (2010, 2013), dos cerca de US\$ 923 milhões gastos em 2010 em projetos de cooperação para o desenvolvimento, 68,1% de toda a CID brasileira foi para a América Latina e 22,6% para a África. O Mapa 1, a seguir, ilustra claramente a prioridade geográfica dos recursos relativos ao ano de 2010 que foram alocados à cooperação pelo governo brasileiro.

Mapa 1. Capital brasileiro destinado à cooperação, em 2010 (em milhões de R\$)

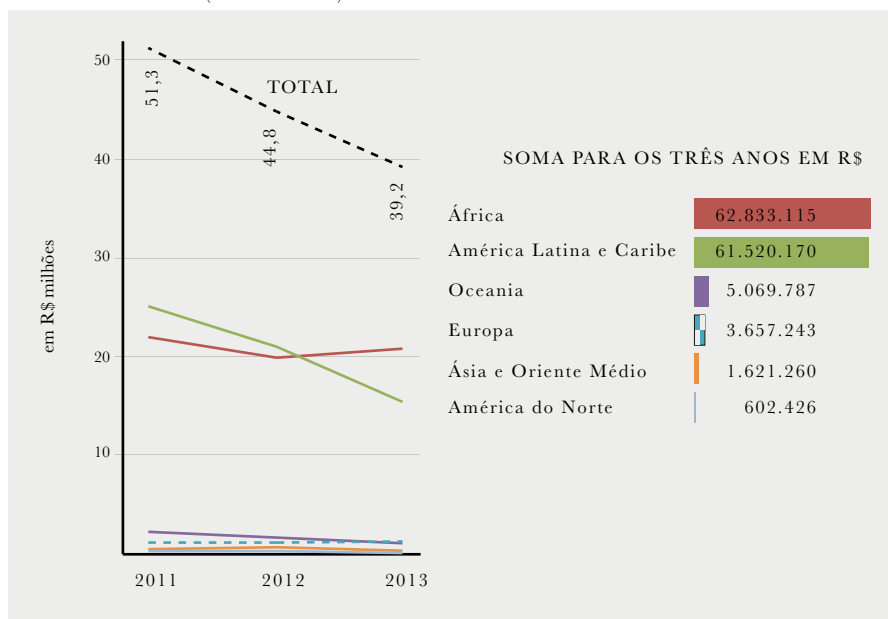


Fonte: Atlas da Política Externa Brasileira (2015).

Segundo o mesmo relatório publicado em 2016, atuaram no campo da CTI, no período compreendido entre 2011 e 2013, 88 órgãos da administração pública federal, em ações implementadas em parceria com 128 países, incluindo grupos de afinidade tais como a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), os países da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e os do MERCOSUL. A ABC, como era de se esperar graças à função de coordenação da CTI brasileira

na administração pública, foi responsável por 71,6% desses gastos, realizados com dotações do MRE alocadas à agência, sendo os restantes 28,4% provenientes de outros órgãos da administração pública federal, com destaque para a EMBRAPA (5,5% de participação no total dos gastos no período), a AISA/MS (4,5%), a ANVISA (2,8%) e o MDS (2,4%).

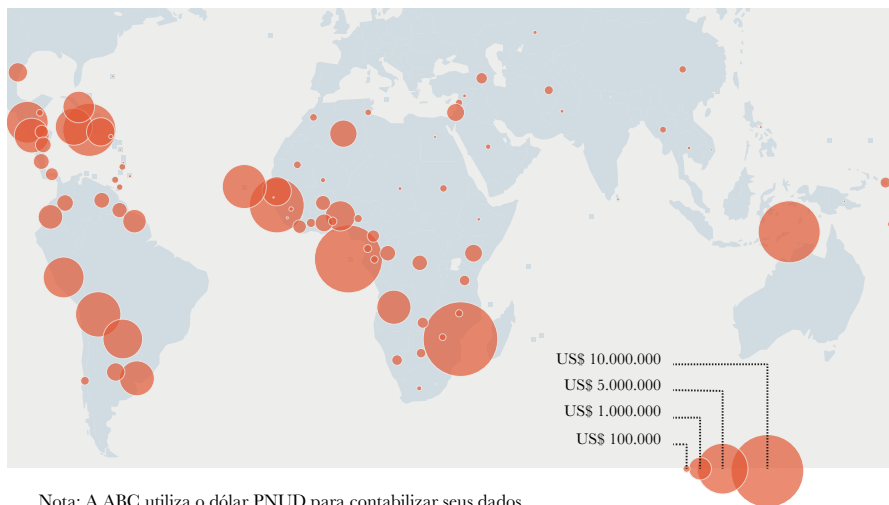
**FIGURA 11. GASTOS DO GOVERNO FEDERAL COM CTI POR REGIÃO (2011-2013)**



Fonte: IPEA & ABC (2016, p. 35).

Como ressalta o relatório, parte dos dispêndios apresentados pelos órgãos federais, à exceção da ABC, refere-se ao valor de horas técnicas dos profissionais disponibilizados para participar de projetos de CTI. Entre os países e regiões, merecem destaque, em ordem de importância orçamentária segundo o mesmo relatório (Figura 11), Moçambique (1º na lista), São Tomé e Príncipe (2º), Timor Leste (3º.), o grupo de quatro países do projeto do algodão (Benin, Burquina Faso, Chade e Mali, que aparecem em 4º. lugar), bem como Guiné-Bissau (5º.). Os países da América Latina aparecem logo em seguida: El Salvador (6º na lista), Peru (7º), Guatemala (8º) e Haiti, que aparece em 10º. no período entre 2011 e 2013 (IPEA & ABC, 2016, p. 26-32).

Mapa 2. Cooperação técnica bilateral prestada, entre 2005 e 2015 (US\$)



Nota: A ABC utiliza o dólar PNUD para contabilizar seus dados. A taxa do dólar PNUD é mensal, ou seja, para toda despesa realizada em determinado mês, a conversão é constante (<http://www.abc.gov.br/diarias>).

Fonte: ABC. Planilha II: projetos implementados por país e por valor de 2005 a 2015.

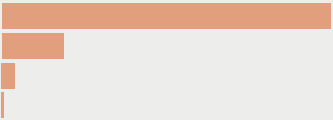
É importante notar que, no compartilhamento de conhecimentos e técnicas em eventos internacionais realizados no Brasil e no exterior, entre 2011 e 2013, prevaleceram os dispêndios em eventos realizados no exterior (R\$ 20,6 milhões nos três anos), superiores aos desembolsos realizados na promoção de eventos no Brasil (R\$ 16,2 milhões). Analisados os gastos por região geográfica, nota-se uma vez mais a prevalência de dispêndios com a África (R\$ 62,8 milhões) e a América Latina e Caribe (R\$ 61,5 milhões), tendo todas as demais regiões (Oceania, Europa, Ásia e Oriente Médio e América do Norte) somado R\$ 10,9 milhões.

Segundo dados disponibilizados pela própria ABC, cobrindo o período entre 2005 e 2015, levando-se em consideração apenas as ações de CTI já executados e os projetos concluídos, pode-se confirmar a distribuição geográfica preferencial, quanto a valores, para o continente africano (49,7% do total do orçamento executado no período) e a região latino-americana e caribenha (31,9%). Além dessas duas regiões, destacaram-se as ações de CTI em Timor-Leste, que representaram 7,9% do total dos gastos computados pela ABC no período, como ilustra o Mapa 2. Não menos importantes são os projetos de caráter regional, envolvendo diferentes modalidades de cooperação (com financiamento direto da ABC, em

cooperação multilateral e em cooperação trilateral), entre os quais, mais uma vez, destacam-se as regiões de América Latina e Caribe e África (Tabela 3).

O Relatório de Atividades da ABC publicado em 2016 evidencia essa mesma ordem de prioridades geográficas, com a América Latina e o Caribe (ALC) em primeiro, os PALOP e Timor Leste em segundo, seguidos dos demais países do continente africano. No período de janeiro de 2015 a maio de 2016, a ABC

Tabela 3. Cooperação brasileira prestada entre 2005 e 2015: projetos regionais, cooperação trilateral e multilateral (US\$)

| <b>Projetos regionais</b>                            |               |                                                                                     |
|------------------------------------------------------|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ÁFRICA</b>                                        |               |                                                                                     |
| Projetos regionais                                   | 12.076.538,61 |    |
| Projeto Cotton-4                                     | 2.258.020,54  |                                                                                     |
| Projetos diversos PALOP                              | 489.394,72    |                                                                                     |
| Projeto África Oriental<br>(Uganda, Ruanda e Quênia) | 86.006,11     |                                                                                     |
| <b>AMÉRICA LATINA E CARIBE</b>                       |               |                                                                                     |
| Projetos regionais<br>América do Sul                 | 2.013.689,65  |    |
| Projetos Mercosul                                    | 934.314,51    |                                                                                     |
| Projetos regionais<br>América Latina e Caribe        | 810.258,77    |                                                                                     |
| Projetos regionais<br>América Central                | 670.937,05    |                                                                                     |
| Projetos Caribe/CARICOM                              | 604.904,88    |                                                                                     |
| <b>ÁSIA E ORIENTE MÉDIO</b>                          |               |                                                                                     |
| Projeto regional asiático                            | 113.758,71    |  |
| Projeto regional árabe                               | 30.051,66     |                                                                                     |
| <b>Cooperação Multilateral</b>                       |               |                                                                                     |
| Projetos CPLP                                        | 1.149.582,92  |  |
| Projeto Zopacas                                      | 375.565,54    |                                                                                     |
| Projeto regional CTPD                                | 240.852,35    |                                                                                     |
| <b>Cooperação Trilateral</b>                         |               |                                                                                     |
| Projeto regional África                              | 4.196.247,40  |  |
| Projeto regional América Latina                      | 339.559,03    |                                                                                     |
| Projeto regional América do Sul                      | 168.832,46    |                                                                                     |
| Projeto regional América Central                     | 81.073,08     |                                                                                     |

Nota: A ABC utiliza o dólar PNUD para contabilizar seus dados. A taxa do dólar PNUD é mensal, ou seja, para toda despesa realizada em determinado mês, a conversão é constante (<http://www.abc.gov.br/diarias>).

Fonte: ABC. Planilha II: projetos implementados por país e por valor de 2005 a 2015.

coordenou 219 ações de CT bilateral com 30 países da ALC, das quais 127 foram concluídas ou estão em execução. O volume total investido na região, de janeiro de 2015 a maio de 2016, soma US\$ 1.343.978,64, dos quais US\$ 649.746,92 correspondem a recursos descentralizados pela Agência Nacional de Águas (ANA) e US\$ 104.934,74 do Ministério da Defesa. O restante corresponde a recursos do orçamento da própria ABC, segundo o mesmo relatório (ABC, 2016).

Uma das grandes dificuldades para quem estuda temas de cooperação técnica no Brasil é a compreensão das bases de dados relativas aos orçamentos, sejam as bases produzidas pelo IPEA no âmbito do COBRADI, sejam as que são geridas ou publicadas pela ABC. No caso particular da ABC, a multiplicidade de sistemas (de gestão e financeiro) não contribui para uma rápida compreensão pelos leigos e mesmo por especialistas do *modus operandi* dos projetos de CTI: ademais do Sistema de Gestão da Administração Pública Federal, na ABC ainda existem o SGPFin (sistema criado para gerenciar a execução financeira da cooperação), o Sistema de Gerenciamento de Projetos de Acompanhamento de Cooperação Recebida (SIGAP) e o Sistema de Acompanhamento de Projetos (SAP) para a Cooperação Sul-Sul. Existem tentativas, desde pelo menos a direção do Embaixador Fernando Abreu, no sentido de racionalizar o uso dos diferentes sistemas e de criar passarelas entre eles, mas os esforços ainda não produziram o efeito esperado de simplificação dos procedimentos. Segundo entrevistados com quem conversei ao longo da pesquisa que fundamenta este livro, os próprios diretores da ABC podem ter dificuldade de compreensão desse conjunto de sistemas. Em alguns casos, podem inclusive levar algumas semanas até que finalmente entendam a “realidade” financeira e orçamentária da Agência. Isso é um problema, tanto para fins de transparência, quanto para o objetivo estratégico de planejamento a médio e longo prazos.

Desde 2010, o orçamento anual da ABC tem-se mantido na ordem dos R\$ 35 milhões, passíveis de contingenciamento e eventuais cortes em função de crises econômicas conjunturais por que pode passar o país. Esses recursos originam-se do orçamento anual da União, alocados diretamente à ABC. Ocorre que os gastos da Agência são em dólares (dos EUA), moeda de circulação internacional, o que leva técnicos e coordenadores da ABC a terem de planejar os compromissos da CTI em moeda distinta daquela em que são definidos os recursos alocados anualmente no âmbito do orçamento federal. Uma vez que existem flutuações nas taxas de câmbio, o planejamento efetivo da carteira de projetos pode ser comprometido ou pelo menos submetido a dificuldades e a processos de renegociação com os distintos parceiros. Para uma melhor compreensão dessa complexidade orçamentária e financeira, podemos

recorrer à imagem das “colunas”, sugerida pela própria Coordenadora-Geral de Administração e Orçamento da ABC: a “coluna 1” do orçamento anual (que tem variado pouco nos últimos anos) e a “coluna 2” dos compromissos assumidos (que corresponde ao valor, em US\$, dos projetos e atividades negociados e programados no exterior). Segundo o Relatório de Atividades da ABC de 2016:

“A execução financeira da ABC, por meio de projetos, foi de 29,1 milhões de dólares em 2010, baixando gradativamente até 7,2 milhões em 2014 e 7,9 milhões de dólares em 2015. Considerando que a execução da ABC se dá integralmente em dólar, somente a variação no câmbio da moeda americana ocorrida de 2010 para 2015 acarretou perda de 54% nos recursos efetivamente recebidos pela Agência. Para restabelecer o equilíbrio entre o montante orçamentário e a disponibilidade de recursos financeiros, com vistas à continuidade do atendimento dos compromissos já assumidos pela cooperação técnica Sul-Sul do Brasil e, concomitantemente, atender às crescentes demandas advindas dos países parceiros, diante de um cenário de restrições orçamentárias, contingenciamentos de recursos e desvalorização cambial, foram necessários esforços gerenciais, através de revisões, finalizações ou cancelamentos de projetos, que resultaram na redução significativa de 2015 para 2016 da diferença entre o montante dos compromissos assinados e os recursos financeiros disponíveis. Assim, de janeiro de 2015 a abril de 2016, a ABC focou na consolidação dos projetos em execução, renovando algumas iniciativas consideradas prioritárias ou ampliando de forma seletiva a carteira de projetos de valores pouco elevados” (ABC, 2016, p. 4).

Como o governo brasileiro até o presente momento não aprovou marco jurídico-legal para a política brasileira de CTI, a ABC tem trabalhado, e isso desde sua fundação em 1987, em parceria com o PNUD (principalmente) e outros organismos internacionais (FAO, OIT, etc.) a fim de garantir a execução de projetos de CTI no exterior. Com o PNUD, como veremos no item seguinte deste capítulo, a parceria é das mais antigas e certamente a mais bem estruturada, uma vez que tem propiciado a atuação da CTI brasileira em vários países e regiões do mundo, mas também já gerou muitas inovações em matéria de políticas públicas nacionais. Do ponto de vista do orçamento, é a parceria com o PNUD (e com outros organismos internacionais) que permite articular essas duas “colunas”.

Para executar as ações administrativas e financeiras inerentes à condução da cooperação Sul-Sul, a ABC utiliza as normas e os procedimentos deste organismo internacional das Nações Unidas, amparada por projetos chamados de “projetos guarda-chuva de cooperação Sul-Sul”, firmados entre o governo brasileiro e o PNUD, sob a égide do Acordo Básico de Assistência Técnica, de 29 de dezembro de 1964. Segundo a responsável pela Coordenação-Geral de Administração e Orçamento, a ABC repassa recursos de sua ação orçamentária e de outras ações a

crédito do projeto guarda-chuva em vigor com amparo no somatório da carteira de compromissos assinados pelo governo brasileiro com os países beneficiários (coluna 2). As ações de cooperação Sul-Sul são orçadas em dólar e, na sua maioria, viabilizadas no exterior pelo organismo internacional (PNUD) por meio de mecanismos e sistemas próprios, reconhecidos pelos órgãos de controle brasileiros. A ABC dispõe de cerca de 70% do seu orçamento anual para essa finalidade. Em média a carteira de projetos e compromissos (previstos na “coluna 2”) tem vigência de 4 anos, que corresponde ao tempo médio de execução dos microprojetos e atividades de CSS inseridos no âmbito do “projeto guarda-chuva”. O mesmo mecanismo, com adaptações em função da governança financeira de cada organismo internacional, pode ser utilizado com outros parceiros do sistema das Nações Unidas. Como resultado desse complexo processo, o montante do orçamento executado pela ABC (em reais, valores nominais), em respeito aos princípios orçamentários da lei brasileira, é diferente daquele executado no âmbito de seus projetos, cujos montantes (relativos a passagens, diárias, bens e equipamentos orçados em dólares) vinculam-se à vigência do “projeto guarda-chuva”, de acordo com a implementação de um cronograma de ações previstas, que variam em função de cada microprojeto ou atividade de CSS. Hoje a carteira de compromissos mantida pela ABC gira em torno de US\$ 30 milhões.

Diante do exposto acerca da complexa realidade orçamentária da ABC, as comparações entre o que o governo brasileiro vem fazendo e o que os doadores do CAD da OCDE têm feito em matéria de cooperação tendem a ser muito difíceis, uma vez que as definições estatísticas da cooperação (COBRADI, de um lado, e AOD, de outro) não são as mesmas. Mais ainda, no caso da cooperação brasileira não há transferência sistemática de recursos financeiros para os países parceiros. Apesar dessas importantes diferenças, a Tabela 4, a seguir, é uma tentativa de contrastar doadores selecionados com o Brasil em termos de despesas da cooperação internacional, em 2010, nos países em desenvolvimento em geral e nos PALOP em particular.<sup>9</sup> O que Tabela 4 revela? Em geral, nota-se que, em 2010, o Brasil gastou mais do que a França, em três dos cinco PALOP (Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe); a contribuição total da CID do Brasil está em algum lugar entre Portugal e Coreia do Sul, ainda que extremamente baixa quando comparada com a dos países com PIB semelhante, como a França ou o Reino Unido; em Angola e Moçambique o impacto financeiro da CID brasileira

---

<sup>9</sup> Os países foram escolhidos com base nos seguintes critérios: (i) a França e o Reino Unido foram escolhidos porque têm PIB de magnitude semelhante ao do Brasil; (ii) por razões históricas Portugal é, obviamente, um país-chave em todos os PALOP, que são tomados como um estudo de caso; (iii) os EUA são um dos principais doadores internacionais, com escritórios descentralizados da USAID em toda a África, incluindo em Luanda e Maputo; (iv) a Espanha e Coreia do Sul têm PIB semelhante ao do Brasil, e ambos têm sido muito ativos nos debates sobre a eficácia da ajuda na OCDE; (v) a Coreia do Sul é um doador emergente (como o Brasil), e também um recém-integrante do CAD.

é muito limitado quando comparado com quase todos os países selecionados (Milani, Conceição e M'bunde, 2016).

Tabela 4. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, 2010 (países selecionados, US\$ preços correntes)

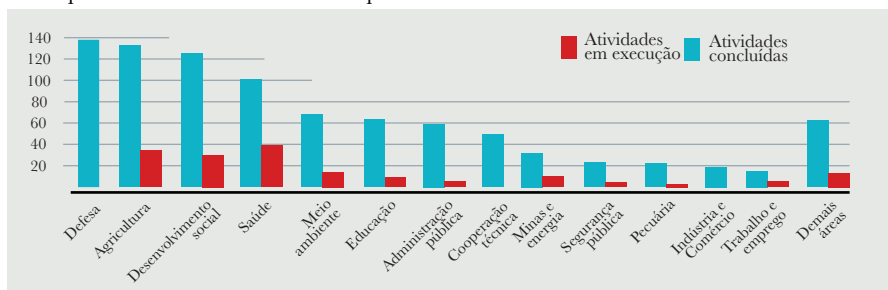
| PAÍSES                                                     | Portugal           | Brasil*            | Coreia do Sul      | Espanha              | Reino Unido          | França               | EUA                   |
|------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| Todos os setores, AOD São Tomé e Príncipe                  | 25.719.823         | 3.812.296          | —                  | 1.273.429            | —                    | 2.379.727            | 20.000                |
| Todos os setores, AOD Guiné-Bissau                         | 15.716.624         | 7.804.779          | 12.000             | 8.290.563            | 70.000               | 1.837.232            | 6.520.000             |
| Todos os setores, AOD Angola                               | 15.112.615         | 2.643.276          | 18.830.000         | 13.378.128           | 16.680.000           | 6.233.268            | 54.820.000            |
| Todos os setores, AOD Cabo Verde                           | 146.560.618        | 8.953.437          | —                  | 21.234.126           | 900.000              | 4.057.970            | 37.120.000            |
| Todos os setores, AOD Moçambique                           | 116.002.957        | 4.901.040          | 95.000             | 60.926.999           | 104.420.00           | 20.757.697           | 277.910.000           |
| <b>Todos setores, a todos os países em desenvolvimento</b> | <b>431.828.020</b> | <b>397.010.617</b> | <b>900.610.000</b> | <b>4.389.805.311</b> | <b>8.016.800.000</b> | <b>9.148.323.588</b> | <b>26.386.410.100</b> |
|                                                            | Portugal           | Brasil*            | Coreia do Sul      | Espanha              | Reino Unido          | França               | EUA                   |

\*O total da CID do Brasil, em 2010, foi de US\$ 923.375.671, incluindo cooperação bilateral e multilateral. Subtraímos os valores gastos em países desenvolvidos e as contribuições para organismos multilaterais.

Fonte: OCDE/CAD banco de dados online sobre as estatísticas da APD ([www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)); IPEA e ABC (2013, p. 18-24).

Conhecidas as prioridades geográficas da CTI que o Brasil desenvolve com parceiros de países em desenvolvimento, quais seriam os principais setores de atuação? De acordo com o banco de dados da ABC disponível na internet, no qual se consideram as atividades concluídas e em curso relatadas pela ABC entre 2005 e 2013, são prioritárias a agricultura (19,26%), a saúde (15,4%), a educação (10,93%), a defesa e a cooperação militar (9,14%), o meio ambiente (6,01%), o desenvolvimento social (4,47%) e o setor energético (4,02%). No caso específico da região latino-americana, os setores permanecem os mesmos, embora a ordem de prioridade não seja idêntica, como ilustra o Gráfico 2.

Gráfico 2. Cooperação Sul-Sul da ABC na América Latina em quantidade de atividades por área em 2014



Fonte: Atlas da Política Externa Brasileira (2015).

Percebe-se que a educação está entre os setores mais relevantes da CTI Sul-Sul desenvolvida pelo Brasil, ao lado de defesa, saúde, agricultura, desenvolvimento social e proteção ao meio ambiente. Nos parágrafos seguintes, serão detalhadas algumas das principais características da cooperação educacional brasileira, a título de exemplo de como o governo brasileiro atua no campo da CTI. A maioria das atividades de cooperação técnica desenvolvida no setor da educação (CT/ED) está relacionada à formação, capacitação, gestão pública e transferência de tecnologia nas seguintes áreas: educação profissional, projetos de alfabetização de jovens e adultos, educação não formal e educação para pessoas especiais. A CT/ED brasileira inclui uma extensa lista de setores, mas apenas alguns deles podem ser considerados como áreas prioritárias. Geograficamente, a CT/ED de ABC também está focada em nações em desenvolvimento da América Latina, Caribe e África, bem como Timor Leste.

Além dos dados sobre a cooperação técnica publicados pela ABC, o relatório publicado por IPEA & ABC (2010) apresentou a cooperação em educação sob a rubrica “Bolsas de estudo para estrangeiros”, enquanto que o segundo relatório oficial (que abrange os dados de 2010, mas que foi publicado em 2013) estabeleceu um capítulo separado e específico sobre a “cooperação educacional”. Este capítulo incluiu bolsas de estudo para estrangeiros e programas de intercâmbio internacional dentro da cooperação educacional do Brasil. A concessão de bolsas de estudo para estudantes estrangeiros para vir estudar no Brasil é uma prática política histórica, que havia sido lançada em 1950. De acordo com a Divisão de Temas Educacionais do Itamaraty, os principais objetivos da cooperação educacional brasileira são: (i) promover maiores padrões de educação de cidadãos oriundos de outras regiões em desenvolvimento; (ii) promover diálogo no domínio da educação entre jovens brasileiros e estrangeiros; e (iii) divulgar a cultura e a língua brasileira.

Como lembram Pinheiro e Beshara (2012), cultura e educação são consideradas importantes fontes de *soft power* do Brasil na arena internacional, uma vez que contribuem para o reforço dos laços políticos e econômicos entre o Brasil e os países parceiros. Trata-se de uma ferramenta tradicionalmente empregada pelas potências centrais, mas igualmente por países como China, Índia, México e África do Sul (Woods, 2008; Zimmermann & Smith, 2011). De acordo com os dois relatórios do COBRADI (IPEA & ABC, 2010 e 2013), durante o período 2005-2010 desembolso de bolsas de estudo de ensino superior totalizou o montante aproximado de US\$ 174 milhões. Em média, entre 2005 e 2010 cerca de 7,4% de toda a cooperação foi destinada à cooperação em educação. Entre 2009 e 2010, a despesa pública em cooperação educacional aumentou 40,7% (IPEA & ABC, 2013, p. 18). Em 2010, o financiamento de bolsas de estudo aumentou e atingiu US\$ 34 milhões. Isso corresponde a mais de 97% do total das despesas em 2010 dentro da cooperação educacional brasileira, de acordo com IPEA & ABC (2013).

Em 2010, a distribuição geográfica das bolsas de estudo refletiu prioridades similares da política externa. Em torno de 73% das bolsas de graduação foi destinado a estudantes dos PALOP, ao passo que 70% das bolsas de estudo de pós-graduação, a estudantes da América do Sul. O Ministério de Educação do Brasil tende a dar prioridade aos programas de intercâmbio com países que apresentam deficiências em seus sistemas de ensino superior, e também aos países considerados prioritários nas agendas de política externa brasileira. Desde 2004, as estratégias de cooperação internacional da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) têm enfatizado a América Latina e África, em particular os PALOP (Milani, Conceição e M'bunde, 2016). O setor específico da cooperação educacional tende, assim, a confirmar a tendência mais ampla da CTI brasileira de estar essencialmente focada em duas regiões prioritárias de atuação.

Nos mais diversos setores, entre 2005 e 2015, a ABC coordenou a execução de 2.508 projetos ou atividades isoladas de cooperação técnica internacional. Em entrevista concedida pelo Embaixador João Almino, atual diretor da ABC, ele destacou quatro projetos com características, segundo ele próprio, mais estruturantes, a saber:

I – Formação profissional, em parceria com o SENAI: são dez iniciativas em dez países da África, América Latina e Ásia. São implantados centros de formação profissional e transferida a tecnologia de capacitação e formação do SENAI;

II – Programa de apoio ao setor agrodomeiro por meio da CSS: desenvolvi-

do em parceria com o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), o programa beneficia 16 países, sendo 9 no continente africano e 7 países na América Latina. Os quatro primeiros países beneficiados encontram-se, atualmente, na segunda fase de implementação. Visa a promover mudanças significativas nos paradigmas tecnológicos do setor algodoeiro, cultura de forte impacto econômico e social nos mercados internos dos países participantes;

III – Programa de implantação de banco de leite humano, desenvolvido em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz: visa a fortalecer as ações de redução da mortalidade infantil com ênfase na componente neonatal, por meio da transferência de tecnologia brasileira de segurança alimentar para recém-nascidos em situação de risco. Atualmente, a cooperação é realizada em 23 países na América do Sul, América Central e Caribe, além de 1 na África. Salienta-se que a tecnologia brasileira para coleta e processamento do leite humano é de baixo custo e apresenta excelentes resultados no curto prazo. Os esforços para internacionalização da metodologia desenvolvida pela Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano (Rede BLH-BR) têm promovido um impacto positivo nos países parceiros, o qual é mensurado por indicadores que incluem o volume de leite doado, a quantidade de mulheres doadoras e o número de recém-nascidos beneficiados. Esses projetos têm apoiado efetivamente a redução dos índices de morbimortalidade infantil, com ênfase para o componente neonatal;

IV – Programa de alimentação escolar, desenvolvido em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): tem o objetivo de promover a transferência de conhecimentos e dar suporte técnico para viabilizar ao governo do país parceiro a implementação de um programa próprio de alimentação escolar, que atenda a crianças do ensino básico, ou o fortalecimento de programas já existentes de alimentação escolar na América Latina e África. Foram beneficiados 13 países na América Latina e 3 países na África. Ademais de reduzir a evasão escolar, contribui, também, para a redução dos índices de subnutrição e desnutrição de crianças em idade escolar. O programa de alimentação escolar é desenvolvido juntamente com ações e medidas de estímulo ao fortalecimento da agricultura familiar, com vistas à incorporação dos produtos da agricultura familiar na merenda escolar a partir da produção local dos pequenos agricultores.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Texto disponibilizado pela ABC e entrevista disponível na página do "Youtube" (acesso em 20 de setembro de 2016): <https://www.youtube.com/watch?v=3sFFpOp1gUo>

## **2.3 – A cooperação técnica multilateral recebida**

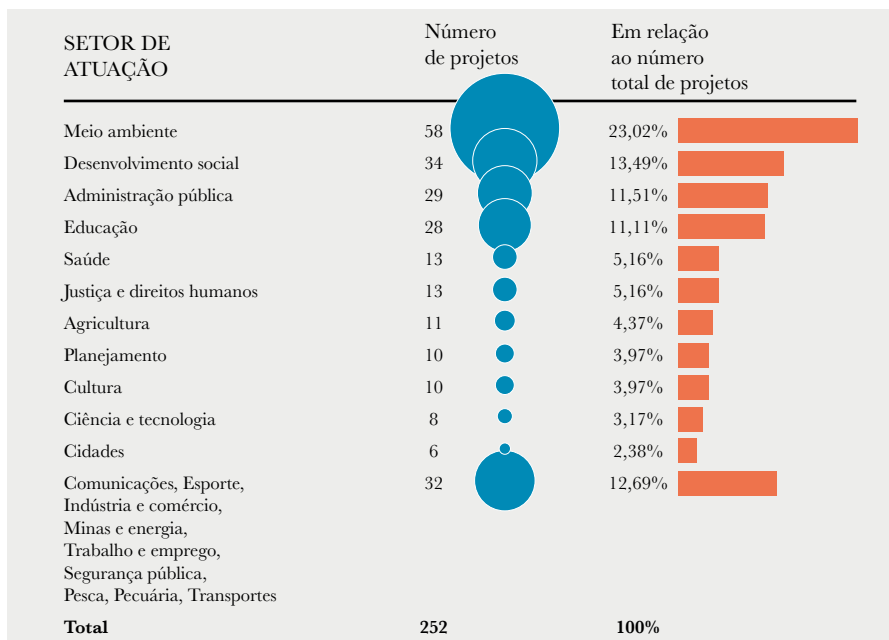
A Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Multilateral (CGMULT) desenvolve diversas atividades no seio da ABC, incluindo a gestão da carteira de projetos de cooperação multilateral recebida, a participação em eventos e foros deliberativos sobre a cooperação multilateral organizados pelas Nações Unidas e outros organismos internacionais (CPLP, OCDE, União Europeia, CELAC, UNASUL, SEGIB, etc.), a representação da ABC no âmbito do *Core Group of Southern Partners* (UNDESA, em NY), o apoio ao fortalecimento institucional da Agência e o assessoramento na elaboração de atos normativos (projetos de lei, decretos, portarias do MRE), bem como a concepção de processos gerenciais e instrumentos metodológicos visando à modernização da ABC. Nesta seção do livro, trato apenas da primeira categoria de atividades, ou seja, da atuação da CGMULT em matéria de cooperação técnica recebida pelo governo brasileiro de organismos internacionais (que aqui abreviaremos como CTRM).

A CTRM diz respeito à transferência de conhecimentos e técnicas, em caráter não comercial e transitório (encerrando-se no âmbito temporal de um projeto), de organismos internacionais para o Brasil. Em relação à carteira de projetos de CTRM, em 2015 observou-se mais uma retração no volume de atividades em relação a anos anteriores, quadro conjunturalmente decorrente da reestruturação de setores da administração pública federal e de contingenciamentos orçamentários. Em 2015, encontravam-se em execução 252 projetos, representando desembolsos de aproximadamente US\$ 156 milhões, dos quais 64,8 milhões foram recursos oriundos de organismos internacionais e 91,6 milhões de contrapartida nacional (ABC, 2016, p. 476). Entre janeiro e abril de 2016, a CGMULT recebeu e analisou 25 novas propostas e aprovou 15. Após aumento significativo de atividades em 2012, com ações de apoio à realização da Conferência RIO+20, o triênio 2013-2014-2015 voltou a registrar decréscimo no volume de aprovação de novos projetos.

Como demonstra a Tabela 5, meio ambiente, desenvolvimento social, administração pública e educação foram, em 2015, os setores que concentraram o maior número de projetos e atividades isoladas, cada um deles representando pelo menos 10% do número total de projetos. Juntos, esses quatro setores somam 149 projetos implementados em 2015 (59% do total). Aspecto importante: os ministérios e as agências federais responsáveis por esses setores são parceiros que tendem a valorizar a parceria com a ABC, que operacionaliza a mediação entre os ministérios “domésticos” e as organizações multilaterais. A Tabela 6, por sua vez, ilustra a participação relativa dos organismos internacionais. O PNUD, a UNESCO, o BID, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

(IICA) e a Organização dos Estados Iberoamericanos para Educação, Ciência e Cultura (OEI) são as organizações multilaterais que mais se destacam.

Tabela 5. Carteira de projetos de CTRM por setor de atuação, em 2015



Nota: somente são considerados os projetos executados e em execução no decorrer de 2015. Somente os setores acima de 2% são mencionados em separado.

Fonte: ABC (2016, p. 474).

Na execução cotidiana de suas atividades relacionados com a gestão da cooperação técnica multilateral, a CGMULT realiza: (i) pareceres de avaliação dos projetos, que devem enviados de acordo com as orientações contidas no documento “Diretrizes Gerais para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Multilateral e Bilateral”;<sup>11</sup> (ii) atividades de formação organizadas pela ABC ou

11 A primeira versão do manual foi publicada em 2000. Várias edições foram publicadas a seguir. Uma quarta edição, revista e ampliada, foi publicada em 2014, intitulada “Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral”. Comparadas as duas edições a que tive acesso, percebe-se claramente que a segunda apresenta dados mais detalhados, conceitos e procedimentos sobre o ciclo de projetos de CTI multilateral que contribuem para a preparação e a submissão de projetos. Ademais apresenta extensa explicação sobre o sistema de gestão da CTRM (SIGAP). Além do manual de diretrizes, a ABC conta também com outro documento de orientação, atualizado em 2004, sob título “Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT): Manual de Orientação”, o qual é utilizado como modelo de elaboração de projetos no caso de o parceiro externo não utilizar formulário padronizado.

por outros organismos; (iii) assessoria informal para projetos considerados estratégicos e relevantes pelo governo brasileiro. Sua função é, portanto, de avaliar e, conforme os termos do Decreto 5.151/2004, aprovar projetos submetidos e monitorá-los. A CGMULT realiza análise de conteúdo e da dimensão técnica dos projetos. Em média, a cada 100 projetos submetidos apenas um é aprovado sem restrições, os demais sempre recebendo parecer com demandas circunstanciadas de revisão. Sendo uma Coordenação que trata de cooperação recebida, cuida obviamente apenas de projetos implementados dentro do Brasil.

Tabela 6. Distribuição de projetos por organismos multilaterais, 2015

| ORGANISMO INTERNACIONAL                                                                                              | Número de projetos (% total de projetos) | Orçamento em US\$  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------|
| PNUD                                                                                                                 | 82 (32,54%)                              | 56.084.800         |
| UNESCO                                                                                                               | 65 (25,79%)                              | 22.446.300         |
| BID                                                                                                                  | 29 (11,51%)                              | 10.717.600         |
| IICA                                                                                                                 | 20 (7,94%)                               | 14.300.000         |
| OEI                                                                                                                  | 15 (5,95%)                               | 4.400.000          |
| FAO, PNUMA, UNODC, FNUAP, ITTO, UE, OTCA, CPLP, CEPAL, FLACSO, OIT, OMM, ONU-Habitat, ONU-Mulheres, OPAS, UIT, UNOPS | 41 (16,27%)                              | 92.298.700         |
| <b>Total</b>                                                                                                         | <b>252</b>                               | <b>156.500.000</b> |

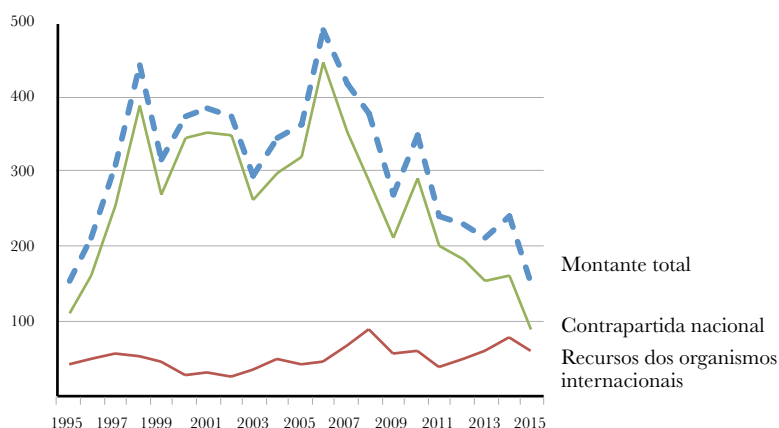
Nota: somente são considerados os projetos concluídos em 2015 e em execução em 31/12/2015. Somente os organismos com mais de 2% do número total de projetos foram destacados.

Fonte: ABC (2016, p. 475).

Historicamente e na perspectiva brasileira, o objetivo da CTRM tem sido a absorção de práticas, técnicas e experiências que contribuam para o desenvolvimento nacional, podendo materializar-se por meio de seminários, reuniões, conferências, missões de curta duração e projetos. Por meio da cooperação técnica multilateral, o país tem recebido consultorias e serviços de recursos humanos de

organismos internacionais com atuação em diversas políticas públicas e áreas do conhecimento, incluindo desenvolvimento social, meio ambiente, política industrial, administração pública, educação, saúde e agricultura. O caráter multilateral dessa modalidade de CTI advém da participação de organismos internacionais que, com base em seus princípios de isenção e universalidade, procuram balizar a atuação dos técnicos contratados. Trata-se de mecanismo de “transferência de políticas públicas”, muito embora o aporte técnico nacional seja, no caso brasileiro, muito relevante na geração de inovações institucionais (Milani & Lopes, 2014).

Gráfico 3. Evolução da CTRM entre 1995 e 2015 (em US\$ milhões)



Nota: as cifras relativas aos organismos internacionais refletem exclusivamente dados recolhidos pela ABC. Provavelmente o volume de recursos externos é maior, pois os organismos internacionais mantêm atividades além do escopo da cooperação técnica, envolvendo também recursos externos aplicados no Brasil. A ABC utiliza o dólar PNUD para contabilizar seus dados. A taxa do dólar PNUD é mensal, ou seja, para toda despesa realizada em determinado mês, a conversão é constante (<http://www.abc.gov.br/diarias>).

Fonte: Relatórios de atividades da Coordenação de CTRM entre 1995 e 2015, disponibilizados pela ABC.

Além disso, é interessante notar que, sendo o Brasil um país considerado “graduado” à luz dos critérios usados pelas agências financeiras internacionais e vários outros organismos multilaterais, a execução dos projetos inclui necessariamente o aporte de insumos técnicos e financeiros mobilizados pelas instituições nacionais, em proporções cada vez mais relevantes ao longo dos anos. Ser graduado e um país de renda média implica para o Brasil financiamento conjunto, ou

seja, ademais dos fundos internacionais aportados por organismos multilaterais sempre deve haver contrapartida nacional. De fato, à medida que o país foi conquistando melhores indicadores sociais e econômicos, a propensão natural dessa modalidade de cooperação técnica foi de aumentar a contribuição financeira do Brasil e, concomitante, de reduzir-se no conjunto mais amplo da CTI brasileira. Esta é uma razão mais estrutural para explicar a diminuição paulatina da carteira de projetos de CTRM, como indica o Gráfico 3.

Desde a fundação da ABC (e mesmo antes), porém, o Brasil já vinha beneficiando-se significativamente dessa modalidade de cooperação. Alguns anos apresentam crescimento expressivo: 1998 e 2006 são os anos que, na série histórica, aparecem com os montantes mais elevados, respectivamente, US\$ 442 e US\$ 489 milhões. Em ambos os casos, a contrapartida nacional foi significativa, chegando a US\$ 388 milhões em 1998 (87,8% do montante total nesse ano) e a US\$ 444 milhões em 2006 (90,7% do montante total). Ou seja, foram anos expressivos de CTRM porque foi significativa a contrapartida nacional, segundo os dados do Relatório de Atividades da Coordenação de cooperação técnica multilateral, disponibilizados pela ABC. No entanto, não foram os anos em que, relativamente, a contrapartida nacional foi mais significativa em relação ao montante total: em 2000, a contrapartida nacional representou 92,1% do montante total relativo àquele ano; em 2001, foi de 91,8%; em 2002, 93,1%, em 2006, 90,7%. Essa expressiva participação da contrapartida nacional pode ser explicada, em parte, pelas taxas de crescimento econômico do PIB nacional: 4,11% em 2000; 1,65% em 2001; 1,49% em 2002; 3,96% em 2006.

No entanto, houve anos em que a taxa de crescimento do PIB foi muito elevada, sem que houvesse aumento expressivo da contrapartida nacional na CTRM: por exemplo, em 2004 (PIB: 5,76%; contrapartida nacional em CTRM: 86,2%), 2007 (PIB: 6%; contrapartida nacional: 84%), 2010 (PIB: 7,52%; contrapartida nacional: 83,2%) e 2011 (PIB: 4%; contrapartida nacional: 83,6%). Isso indica, entre outros aspectos, que as agências nacionais expressam preferências governamentais pelo uso mais intenso dessa modalidade de cooperação técnica. As médias de cada governo também indicam diferenças: 85,1% de média nos oito anos de mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso; 84,5% durante os anos Lula; 72% durante os anos Dilma Rousseff, considerando-se inclusive 2015. Considerando-se que, ao longo desses 21 anos, a média da taxa de participação da contrapartida nacional nos projetos de CTRM foi de 81,8% (em relação ao orçamento total dos orçamentos), várias hipóteses podem ser construídas para interpretar o fenômeno de sua redução constante de um governo ao outro: do ponto de vista da política externa, uma atitude mais enfática do papel dos or-

ganismos multilaterais e das parcerias com eles estabelecidas na transferência de políticas públicas; do ponto de vista da política doméstica, uma crescente capacidade burocrática das agências nacionais na implementação de políticas públicas, revelando, talvez, mais autonomia (ou opção por mais autonomia) na execução dessas políticas e controle nacional sobre a implementação de seus projetos. Essa é uma agenda aberta para futuras pesquisas.

O relatório de 1995 já mencionava a redução dos fundos oriundos dos organismos internacionais que, naquele ano, haviam atingido a cifra de US\$ 60 milhões (com a contrapartida de US\$ 155 milhões do governo brasileiro). No ano seguinte, os montantes eram, respectivamente, de US\$ 37,45 (recursos multilaterais) e US\$ 172,04 milhões (contrapartida nacional), acentuando a tendência decrescente. A flutuação dos orçamentos ao longo desse período entre 1995 e 2015 não permite, porém, afirmar que exista uma clara redução dos montantes, muito embora a contrapartida nacional tenha tendido a aumentar significativamente, sobretudo a partir de 2000. Ou seja, a cooperação técnica multilateral parece ter mudado de natureza, dando ênfase muito maior para a contribuição financeira do próprio governo brasileiro e para o aporte técnico (consultorias internacionais, *expertise* variada, “boas práticas” das Nações Unidas, etc.) e administrativo (gestão mais flexível na execução dos projetos, regras de contratação internacionais, etc.) dos organismos multilaterais.

Ademais, da análise dos relatórios de atividades da Coordenação-Geral desde 1995, pode-se depreender outras tendências gerais que merecem destaque. Em primeiro lugar, existe uma tendência importante que seria a diversificação de parcerias entre o governo brasileiro e os organismos multilaterais. Na segunda metade dos anos 1990 o BID era um dos parceiros mais importantes em quantidade de projetos e fundos específicos (Fundo de Operações Especiais, Fundo de Cooperação Regional, etc.), ao lado do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Ambos eram muito atuantes em setores tais como meio ambiente, saúde e desenvolvimento social, ciência e tecnologia, bem como em matéria de modernização da máquina pública. A importância do BID e do PNUD se manteve, apesar de alguns organismos (UNESCO, OEI, por exemplo) terem adquirido relevância em quantidade de projetos e em orçamento.

Em segundo lugar, percebe-se a crescente importância da cooperação trilateral com organismos multilaterais, ou seja, a parceria firmada entre o governo brasileiro e agências multilaterais em prol de projetos de CTI em outros países em desenvolvimento. Também pode ser vista como uma tendência decorrente dos avanços relativos da sociedade brasileira no campo da educação, das políticas públicas e do desenvolvimento social, apesar das crises e dos riscos sempre pre-

sentes de retrocesso. Como veremos mais detalhadamente no capítulo seguinte, a cooperação trilateral com organismos multilaterais cresceu tanto a partir dos anos 2009 e 2010 que, em 2015, a direção da ABC tomou a decisão de elevá-la à categoria de Coordenação-Geral, decisão esta que se mantém até os dias de hoje.

Finalmente, como tendência geral ao longo desse período ressalta-se o papel central do PNUD no acompanhamento da CTI brasileira, tanto em matéria de cooperação recebida, quanto no setor da cooperação prestada pelo Brasil a outros países em desenvolvimento. No caso da cooperação recebida, a entrevista com Maristela Baioni, do PNUD-Brasil, foi reveladora: a cooperação recebida pelo Brasil ainda é maior em volume e orçamentos, mas a CSS a supera em quantidade de projetos. Algumas metodologias da cooperação recebida são inclusive depois usadas na cooperação prestada (por exemplo, o bolsa-escola e o bolsa-família), gerando aprendizados mútuos que também são reaproveitados no âmbito doméstico brasileiro. A cooperação técnica multilateral é basicamente conduzida com recursos dos ministérios ou de fundos setoriais (por exemplo, o FNDE); embora os orçamentos sejam na origem nacional, a cooperação multilateral via PNUD é chamada de recebida porquanto a modelagem, a formatação de uma política pública, a metodologia de avaliação, etc. – entre outros exemplos – são desenhados, gerenciados, pagos por intermédio do PNUD. Muitos técnicos brasileiros são contratados, mas também há estrangeiros. É chamada de cooperação recebida porque se volta para o desenvolvimento nacional brasileiro. Sua execução orçamentária em 2010 foi de aproximadamente US\$ 31 milhões, em 2012 foi de US\$ 75 milhões, ao passo que em 2013 reduziu-se a US\$ 22 milhões. Ao longo dos últimos anos, o PNUD cooperou com inúmeros ministérios e agências federais, bem como entidades subnacionais, podendo ser lembrados o Ministério do Desenvolvimento Social (Programa Bolsa-Família, segurança alimentar e nutricional, Programa de Aquisição de Alimentos, etc.), o Ministério da Educação (censo escolar, ENEM, Fundo de Financiamento Estudantil, etc.), a Casa Civil (Comissão Nacional da Verdade), a Secretaria da Fazenda do estado de São Paulo (Programa de Modernização Fazendária), a Secretaria de Planejamento do estado do Amazonas (Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal), etc. O PNUD também publica, em parceria com a Fundação João Pinheiro e o IPEA, o Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil. Além disso, influenciou diretamente na concepção de políticas públicas fundamentais para o desenvolvimento social e econômico do Brasil nos últimos anos, a exemplo do Programa Mais Médicos (Ministério da Saúde), do Programa Água Doce (Ministério do Meio Ambiente), Luz para Todo (Secretaria de Governo), Cidades Digitais (Ministério

das Comunicações), entre outros.<sup>12</sup> Portanto, à luz das relações Brasil-PNUD, percebe-se que a CTRM tem sido instrumental para apoiar programas públicos e fortalecer capacidades no campo do planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas.

Ponto fundamental: o PNUD também coopera estreitamente com o governo brasileiro em matéria de CSS. Ilustra um caso típico de articulação entre a cooperação recebida de organismos multilaterais e a cooperação prestada a outros países em desenvolvimento. Nesse sentido, em 29 de julho de 2010, foi assinado um acordo-quadro entre o então Chanceler brasileiro, Embaixador Celso Amorim, representando o governo brasileiro, e Helen Clark, então Administradora do PNUD, com o objetivo de “fortalecer a cooperação entre os Participantes [Brasil e PNUD] a fim de promover parceria para o desenvolvimento global, em particular por meio da CSS, e contribuir para a superação de desafios relativos a países em desenvolvimento e o aceleração do progresso no alcance dos ODMs” (Artigo 1o.). Os princípios basilares do Acordo são o multilateralismo inclusivo, o papel do PNUD na prestação de cooperação técnica a países em desenvolvimento, a cooperação Sul-Sul e a apropriação dos objetivos da cooperação pelos próprios países em desenvolvimento. Esse acordo Brasil-PNUD foi muito difundido mundialmente, pois afirma que a CSS brasileira é diferenciada e atribui ao Brasil o papel de *global player* (em inglês no próprio Acordo) em matéria de cooperação e de compartilhamento de experiências bem-sucedidas em importantes áreas do desenvolvimento.

Durante a entrevista com Maristela Baioni, do PNUD-Brasil, perguntei acerca dessa distinção da CSS brasileira e ela respondeu que haveria elementos importantes a serem destacados na prática brasileira de CSS: quem transfere é o próprio governo brasileiro, por meio de seus servidores públicos; o PNUD é apenas um facilitador, um agente que operacionaliza os projetos; a desvinculação entre interesses políticos e comerciais; a perspectiva desenvolvimentista do Brasil. O PNUD também apoia a CSS de outros países, a exemplo de México e Índia, mas o Brasil foi o primeiro a assinar um acordo-quadro de caráter tão abrangente e de dimensão política. Na sequência, também assinaram um acordo semelhante Índia, China e México. Percebe-se que os organismos multilaterais.<sup>13</sup>

Ademais do PNUD, são inúmeros os exemplos de CTI recebida pelo Brasil no âmbito multilateral. Um deles, mencionado no número de julho de 2005 do boletim *Via ABC*, é o projeto “Desenvolvimento de Recursos Humanos para o Manejo Sustentado Florestal e Redução do Impacto da Exploração Madeireira na

---

12 Dados fornecidos pelo PNUD, no bojo da entrevista realizada com Maristela Rodrigues Baioni, alta funcionária do PNUD-Brasil, em Brasília, no dia 25 de julho de 2016.

13 Entrevista com Maristela Rodrigues Baioni, alta funcionária do PNUD-Brasil, em Brasília, no dia 25 de julho de 2016.

Amazônia”, fruto do trabalho realizado pela ação conjunta do Ministério do Meio Ambiente, da Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT) e da ONG Fundação Floresta Tropical. Esse projeto, mais conhecido pela sigla que o abrevia, PD 206/03, iniciou suas atividades em setembro de 2003, com o objetivo de estabelecer, no Pará, o Instituto Floresta Tropical (IFT). Esse instituto, programado para treinar 410 pessoas em 38 cursos até agosto de 2005, ultrapassou as expectativas com a capacitação já realizada de 650 pessoas em 48 cursos. Inserido nos objetivos do Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal do Ministério do Meio Ambiente (CENAFLO/MMA), as atividades do projeto PD206/03 focalizam o treinamento para a produção sustentável de produtos madeireiros. Esse benefício não se reflete apenas na conservação da floresta amazônica, mas na vida de comunidades que dependem da exploração da madeira para seu próprio sustento. Com a capacitação oferecida, o trabalhador se torna um técnico especializado e alcança ascensão profissional, sem precisar deslocar sua família para a cidade, onde se afastaria de sua área de conhecimento e se submeteria a baixos salários.<sup>14</sup>

## **2.4 – A cooperação técnica bilateral recebida**

A Coordenação-Geral de Cooperação Técnica e Parcerias com Países Desenvolvidos (CGTP) tem por principais atribuições: (i) orientar instituições nacionais sobre os procedimentos relacionados à elaboração, tramitação, aprovação e execução de programas e projetos de cooperação para o desenvolvimento com outros países; (ii) analisar propostas de projetos do ponto de vista dos requerimentos técnicos da ABC e das políticas setoriais de governo para os programas de cooperação para o desenvolvimento; (iii) acompanhar o desenvolvimento dos programas e projetos sob o aspecto técnico e, para esse fim, realizar visitas técnicas às instituições executoras e participar de missões e reuniões de planejamento, monitoramento e avaliação no âmbito dos programas e projetos de cooperação técnica coordenados pela ABC; (iv) preparar subsídios e participar de reuniões internacionais no tema da cooperação para o desenvolvimento; (v) definir com os órgãos governamentais dos países parceiros os instrumentos de operacionalização dos programas de cooperação para o desenvolvimento; (vi) coordenar a elaboração de acordos e marcos gerais cooperação com países desenvolvidos; (vii) atuar em ações de articulação da ABC com os Ministérios e outros órgãos setoriais para discussão sobre prioridades a serem refletidas nos programas de cooperação com

---

<sup>14</sup> Dados a partir do boletim *Via ABC*, julho de 2005, p. 5.

outros países; (viii) coordenar, em estreito contato com a Coordenação-Geral de CTPD, a implementação de ações de cooperação trilateral em benefício dos países em desenvolvimento, em que participem o Brasil e países desenvolvidos (ABC, 2016).

A cooperação técnica recebida bilateral (CTRB) pode ser considerada, assim como a CTRM, como um instrumento propulsor de mudanças na gestão de políticas públicas no Brasil, uma vez que visa à absorção de tecnologias estrangeiras e de conhecimentos de países considerados mais avançados que contribuam para o desenvolvimento socioeconômico do próprio Brasil. As principais áreas de CTRB são meio ambiente, agricultura, saúde, desenvolvimento social, política industrial, administração pública, transporte, bem como desenvolvimento local e regional, sendo que com cada parceiro as ênfases setoriais podem variar, como veremos a seguir.<sup>15</sup>

A Tabela 7 ilustra a evolução da CTRB ao longo de quatro períodos: os primeiros anos logo após a fundação da ABC (1987-1994), os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), os dois mandatos de Lula da Silva (2003-2010), bem como o primeiro mandato completo e o primeiro ano do mandato interrompido de Dilma Rousseff (2011-2015). Em termos de montantes absolutos, os três principais países com os quais o Brasil cooperou, entre a fundação da ABC e 2015, são Alemanha (total de aproximadamente US\$ 2,55 bilhões no período), França (US\$ 1,39 bilhão) e Japão (US\$ 1,05 bilhão). Entre os demais parceiros estão incluídos Estados Unidos (US\$ 292,01 milhões), Reino Unido (US\$ 227,05 milhões), Espanha (US\$ 211,59 milhões), Itália (US\$ 167 milhões) e Canadá (US\$ 124,33 milhões). O montante total de CTI recebida no período elevou-se a US\$ 6,01 bilhões, com uma média de aproximadamente US\$ 207,41 milhões anuais: nos anos 1995-2004, 2006-2010, 2012 e 2014, o montante total anual de CTRB ficou acima dessa média.

Segundo o responsável pela CGTP da ABC, o desenvolvimento do Brasil das últimas décadas em muito se beneficiou da CTRB, propiciando em certas áreas que o país tenha conquistado reconhecimento internacional e possa inclusive transformar-se em “exportador de políticas sociais”.<sup>16</sup> A CTRB (como outras formas de CTI) participou ativamente desse processo de transformação social no Brasil, mas do mesmo modo que o Brasil não pode ser considerado propulsor do desenvolvimento de outros países latino-americanos e africanos com os quais coopera, tampouco as nações europeias, o Japão ou os EUA poderiam ser considerados o fundamento do desenvolvimento nacional brasileiro. A CTRB,

---

<sup>15</sup> Dados a partir do boletim *Via ABC*, julho de 2005, p. 6.

<sup>16</sup> Duas entrevistas foram conduzidas com o Coordenador-Geral (CGTP), Wófsi Yuri de Souza, em Brasília, no dia 26 de outubro de 2016.

nesse sentido, é muito relevante, porém não se substitui ao Estado e suas próprias políticas públicas na concepção e implementação de melhorias para a sociedade brasileira. A CTRB é importante instrumento de que dispõe o governo brasileiro para a ampliação do número de instituições de excelência capazes de disseminar conceber políticas, disseminar resultados, conhecimentos e tecnologia em todo o território nacional. Instituições como a FIOCRUZ e a EMBRAPA, por exemplo, foram (e ainda são) beneficiárias diretas de programas de cooperação com instituições de países desenvolvidos. Graças a muitos fatores de desenvolvimento endógeno, mas também a esse tipo de cooperação recebida, terminaram por se transformar ao longo do tempo em protagonistas da cooperação técnica prestada pelo Brasil a outros países em desenvolvimento.

Tabela 7. Cooperação bilateral recebida pelo Brasil entre 1987-2015 (em US\$ milhões)

| PAÍS DOADOR             | Período 1<br>1987-1994 | Período 2<br>1995-2001 | Período 3<br>2003-2010 | Período 4<br>2011-2015 |
|-------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| <b>ALEMANHA</b>         | 582,72                 | 690,85                 | 709,61                 | 561,33                 |
| <b>FRANÇA</b>           | 262,13                 | 440,49                 | 478,69                 | 212,73                 |
| <b>JAPÃO</b>            | 352,57                 | 387,62                 | 191,74                 | 122,48                 |
| <b>DEMAIS PARCEIROS</b> | 217,57                 | 310,58                 | 380,29                 | 113,54                 |

Nota: Os dados, em preços correntes, são apenas de registro financeiro da CTI. Vale considerar que parte desses recursos declarados pelos respectivos governos (na média, entre 5% e 35%) sequer chegam a ser aplicados no Brasil, pois são utilizados para cobrir custos administrativos nas sedes das organizações dos respectivos governos.

Fonte: Dados fornecidos pela CGTP/ABC, fevereiro de 2017, a partir da base de dados CAD/OCDE.

Em termos operacionais, a modalidade bilateral de cooperação com países desenvolvidos efetiva-se por meio de programas bilaterais negociados

e avaliados anualmente, em conformidade com as prioridades nacionais e os acordos básicos de cooperação entre o Brasil e os países com os quais coopera. Essa modalidade de cooperação técnica envolve consultorias de longa, média e curta duração e acesso a *expertise* internacional; salvo exceções, dos projetos não consta a transferência de recursos financeiros. Costumam abranger atividades de formação, treinamento e transferência de tecnologia e, em certos casos, equipamentos. Entre os tradicionais parceiros bilaterais do Brasil estão a Alemanha, a França e o Japão. Ao lado de outros parceiros (como EUA, Espanha e Itália, por exemplo) ainda mantém programas oficiais de cooperação bilateral, por meio dos quais muitos quadros técnicos brasileiros têm acesso a aperfeiçoamentos regulares.

Tabela 8. Principais setores da cooperação técnica Alemanha-Brasil entre 1990-2014 (projetos concluídos)



Fonte: Dados fornecidos pela CGTP/ABC, fevereiro de 2017, a partir da base de dados SAP/ABC.

De acordo com o Relatório de Atividades de 2016 da ABC, no período entre janeiro de 2015 e abril de 2016, vários projetos de cooperação bilateral foram concluídos, havendo ainda 50 projetos de CTRB em execução (equivalentes, no total, a cerca de US\$ 141 milhões) e outros 16 em negociação (com orçamento estimado em US\$ 51,5 milhões). Com muitos países desenvolvidos (Alemanha, Espanha, EUA, França, Itália, Japão, Reino Unido e Suíça) o Brasil também concebe e implementa projetos de cooperação trilateral em prol de outros países em desenvolvimento (ABC, 2016, p. 417).

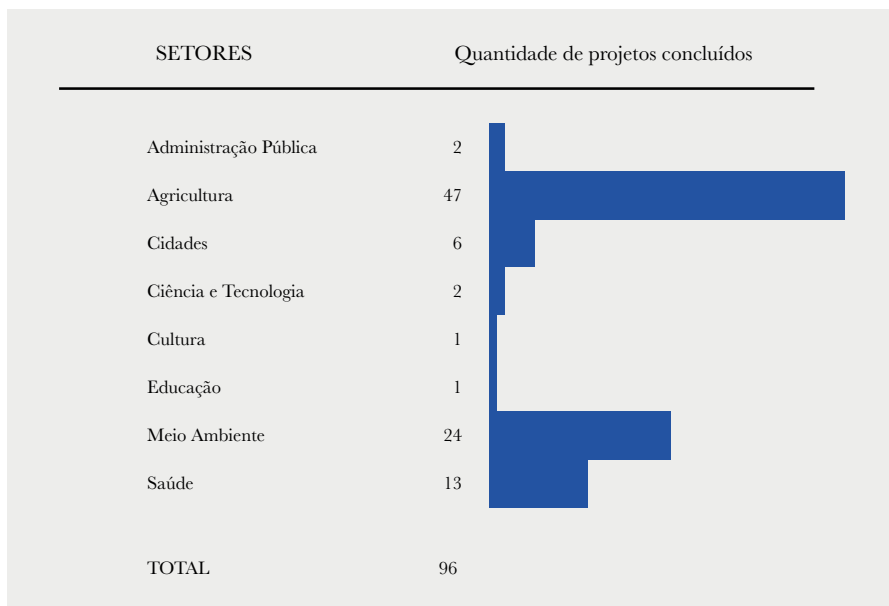
No caso particular da Alemanha (Tabela 8), a cooperação recebida tem enfatizado, nos anos mais recentes, eficiência energética, economia verde, regularização fundiária na Amazônia Legal, controle e monitoramento de queimadas no Cerrado, proteção à biodiversidade e controle das mudanças climáticas, totalizando em 2015 aproximadamente € 75,6 milhões com projetos em execução, isso sem contar as iniciativas globais e regionais de que o governo brasileiro participa a convite da Alemanha. Em evento realizado em 2015 em Brasília, o governo alemão anunciou contribuições adicionais da ordem de € 6,5 milhões destinados a projetos de cooperação técnica e € 525 milhões para cooperação financeira com o Brasil.

Mais recentemente, o governo alemão tem investido em uma nova linha de cooperação com o Brasil: são as chamadas “parcerias em temas globais e de interesse comum”, por meio das quais o diálogo político sobre grandes temas (por exemplo, mudanças climáticas) prima sobre a cooperação técnica, muito embora ambos possam estar articulados. Daí resulta a importância da coordenação entre a ABC (e a CGTP em particular) e os departamentos políticos do Itamaraty: a Alemanha destacou-se no setor de meio ambiente desde o apoio certo que havia dado, ao longo dos anos 1990, ao desenvolvimento do PPG7 (*Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest*). A expertise alemã também foi muito relevante dentro dos trabalhos do Ministério do Meio Ambiente no Brasil, com ganhos institucionais e estreitamento dos laços de cooperação política. Em matéria de cooperação energética, a agenda evoluiu da energia nuclear (anos 1970), passando pela conservação das florestas equatoriais (anos 1990) ao setor das energias sustentáveis (anos 2000). É interessante notar que o setor privado nunca se envolveu diretamente nos projetos de CTI entre a Alemanha e o Brasil, porém têm interesses estratégicos no setor energético. Hoje, ademais de gestão florestal e energias renováveis, um terceiro setor tende a entrar na pauta da CTI Brasil-Alemanha: o tema da mobilidade urbana. Ao longo dos anos, foi possível construir confiança institucional, desenvolver aprendizados, consolidar o apoio técnico, mas também ter acesso a recursos financeiros. Nos projetos de CTI entre

os dois países sempre há contrapartida brasileira e transferência de tecnologia da Alemanha para o Brasil.<sup>17</sup>

A Alemanha representou 42% do total de financiamentos destinados ao Brasil e contabilizados no período 1987-2015, segundo dados fornecidos pela CGTP/ABC em fevereiro de 2017. O Brasil é considerado estratégico para a CTI alemã e tem figurado na lista dos dez principais países beneficiários de AOD germânica, ao lado de países como Turquia, África do Sul, China e Índia – o que ilustra algumas das prioridades de política externa do governo alemão em anos mais recentes. Como ilustra a Tabela 8, para o período 1990-2014, os principais setores da CTI Alemanha-Brasil foram meio ambiente (que inclui projetos de eficiência energética) e agricultura sustentável.

Tabela 9. Principais setores da cooperação técnica França-Brasil entre 1990-2014 (projetos concluídos)



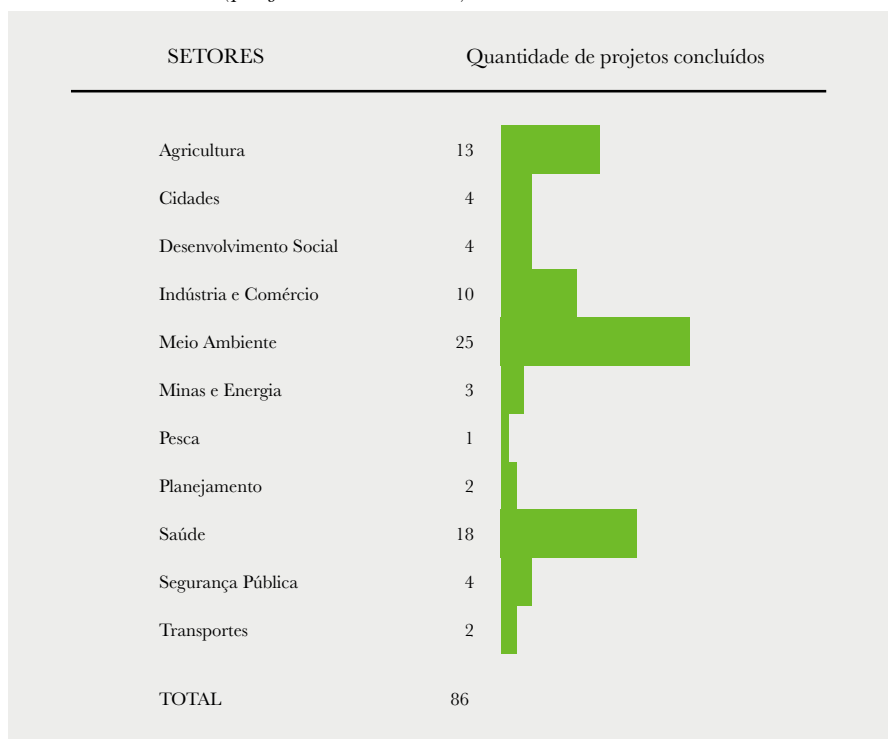
Fonte: Dados fornecidos pela CGTP/ABC, fevereiro de 2017, a partir da base de dados SAP/ABC.

A França representou 23% do total dos montantes em CTRB para o período entre 1987 e 2015, ficou atrás apenas da Alemanha. A cooperação França-Brasil

<sup>17</sup> Os dados relativos à CTRB que constam desta seção foram obtidos a partir de duas entrevistas conduzidas com o Coordenador-Geral (CGTP), Wófsi Yuri de Souza, em Brasília, no dia 26 de outubro de 2016.

tem sido tradicional em vários setores (Tabela 9). No caso dos projetos coordenados pela ABC, merecem destaque os setores de agricultura, meio ambiente (com ênfase para o subsetor de recursos hídricos) e saúde. Muitos projetos de cooperação (educação superior, formação de doutores, pesquisa em saúde, projeto de submarino a propulsão nuclear) são coordenados diretamente pelos respectivos ministérios e suas assessorias ou coordenações, a exemplo do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação e do Ministério da Defesa.

Tabela 10. Principais setores da cooperação técnica Japão-Brasil entre 1990-2014 (projetos concluídos)



Fonte: Dados fornecidos pela CGTP/ABC, fevereiro de 2017, a partir da base de dados SAP/ABC.

O Japão representou 18% do total dos montantes em CTRB para o período entre 1987 e 2015. Os principais setores da CTI Japão-Brasil são meio ambiente, agricultura, saúde, indústria e comércio (Tabela 10). Os governos brasileiro e japonês negociaram em 2015 uma série de projetos estratégicos nos seguintes

setores: desenvolvimento da indústria naval, gestão de riscos e prevenção de desastres naturais, gestão de resíduos elétricos e eletrônicos, política pública de segurança via polícias comunitárias. No entanto, apenas o orçamento de um deles consta do Relatório de Atividades de 2016 da ABC: o projeto de fortalecimento da estratégia nacional de gestão de riscos e prevenção de desastres naturais, com orçamento de US\$ 8,5 milhões. O Japão é o parceiro mais antigo na cooperação bilateral recebida, também representa historicamente o maior volume quando são somados os orçamentos de todos os projetos. Também é com o Japão que o Brasil tem, ao longo da história, o maior número de iniciativas.

Em 1984, o Brasil passou a ter um programa de treinamento para terceiros países financiado pela JICA (*Third Country Training Program*, entre 1984 e 2000). O Japão já apontava para esse tipo de parceria visando a promover a CTPD. Em 2000, o JBPP (*Japan-Brazil Partnership Program*) foi assinado, prevendo atividades em terceiros países e a vinda de muitos gestores de países em desenvolvimento para o Brasil. O JBPP segue vigente, mas em 2014 se iniciou um conjunto de negociações para atualizar o programa à nova realidade da CTI brasileira. Dentro do pacote sendo negociado está incluída a necessidade de se retomar um diálogo político com o governo japonês, diretamente com o *Gaimu Daijin* (o ministério das relações exteriores do Japão), uma vez que a JICA (*Japanese International Cooperation Agency*) tende a ser muito autônoma na gestão da CTI japonesa.

Historicamente, podem ser lembrados alguns importantes projetos de cooperação bilateral com o Japão. O Projeto de Fortalecimento do Sistema de Suporte Técnico voltado para os Pequenos Produtores rurais do estado de Tocantins (conhecido como FORTER) é um deles: este projeto vem desenvolvendo atividades no estado de Tocantins com o objetivo de fortalecer as ações do pequeno produtor, a transferência de tecnologias (tais como análises de solos, utilização de calcário, adubação e orientações de especialistas e pesquisadores), bem como o acesso as novas técnicas de cultivo de banana e outros produtos. O projeto permitiu a substituição da “roça de toco”, que consiste na derrubada de mata nativa e queimada do solo, por técnicas mais sustentáveis do ponto de vista ambiental. A EMBRAPA, o Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins (RURALTINS) e a Fundação Universidade do Tocantins fazem parte do projeto.<sup>18</sup>

Outros países também poderiam ser lembrados. No caso da Espanha, havia em 2015 dois projetos em execução, com um orçamento global da ordem de € 180 mil, sobre promoção da igualdade racial e políticas públicas de combate à desertificação. A AECID foi obrigada a reduzir seus recursos a partir da crise de

---

18 *Via ABC*, julho de 2005, p. 6.

2008: seu escritório saiu do Brasil e as atividades passaram a ser coordenadas pelo escritório de Montevideu. A partir de 2014, a Espanha tem retomado seu programa de cooperação bilateral com o Brasil. Com o governo italiano, a CTRB está centralizada em temas de segurança alimentar e redução da pobreza, conservação e uso sustentável da biodiversidade agrícola e silvestre. Com os EUA, havia um único projeto em negociação, sobre conservação de recursos biológicos na Amazônia, da ordem de US\$ 50 milhões. De fato, depois de um hiato de quase trinta anos, em 2016 os EUA se reaproximaram do governo brasileiro para negociar projetos de CTI: um programa está sendo negociado com a *Inter-American Foundation* (voltado para a proteção dos direitos dos quilombolas em assentamentos na região amazônica); com a USAID, um projeto sobre gestão da biodiversidade na Amazônia. No caso da França, a cooperação bilateral gira em torno de temas tais como agricultura, saúde e recursos hídricos. Com os britânicos a ABC avançou pouco na montagem de um programa mais ambicioso; de regra, eles têm muito interesse na cooperação trilateral, mas tendem a considerar o governo brasileiro apenas como fonte de recursos técnicos a serem utilizados, ao passo que a ABC prefere construir parcerias – e não apenas fornecer tais recursos.

No campo da cooperação trilateral envolvendo um país desenvolvido, o Brasil e ao menos um país em desenvolvimento (geralmente na América Latina ou na África), destacam-se avanços no trabalho de harmonização de diretrizes e o encaminhamento de ações para padronização dos procedimentos entre os governos do Brasil e de alguns países desenvolvidos, mormente Alemanha e, a passos mais lentos, o Japão. No caso alemão, foi recentemente publicado o “Manual Operacional da Cooperação Técnica Trilateral Brasil-Alemanha”, o primeiro do gênero.<sup>19</sup> A cooperação em parceria com países desenvolvidos em outros países em desenvolvimento envolve atualmente cerca de US\$ 15 milhões, previstos para serem executados em 4 anos, ou seja, em média são aproximadamente US\$ 3,5 milhões de orçamento executado ao ano. A ABC insiste no fato de que a cooperação trilateral precisa ser entendida como um mecanismo de adensamento político. Formalmente não há acordo trilateral, mas sim dois acordos bilaterais: um entre o governo brasileiro e o país desenvolvido, e outro entre o Brasil e o governo de um país em desenvolvimento (ou vários países, se for o caso de um projeto de dimensão regional). A questão do diálogo político torna-se ainda mais relevante quando se pensa em conjunturas instáveis em países em desenvolvimento. Por exemplo, o Brasil e o Japão têm projetos de cooperação trilateral em Honduras e em Guiné-Bissau: no caso de Honduras, quando houve o golpe contra Manuel Zelaya em 2009 (com forte envolvimento brasileiro no sentido de proteger o

<sup>19</sup> ABC (Agência Brasileira de Cooperação). *Manual Operacional da Cooperação Trilateral Brasil-Alemanha* (CTBA). Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2016.

presidente deposto), o Japão interrompeu o projeto de cooperação trilateral que ali desenvolvia com o Brasil; no caso de Guiné-Bissau em 2012, o Japão não interrompeu a cooperação que tinha com o Brasil em Bissau. A harmonização de critérios políticos sobre continuidade ou interrupção de projetos em casos semelhantes ainda precisaria avançar nas relações entre o governo brasileiro e governos de países desenvolvidos.

Ao considerar que as iniciativas de cooperação descentralizada entre as entidades subnacionais do Brasil e seus homólogos em países desenvolvidos vêm-se intensificando nos últimos anos, a ABC tem buscado apoiar o processo de negociação e de enquadramento jurídico necessário à boa condução das ações nessa modalidade. Tal atuação justifica-se pelo crescente interesse dos estados e municípios brasileiros nas experiências internacionais de cooperação para o desenvolvimento (Milani, 2015; Milani & Ribeiro, 2011). Considerando as recentes experiências de cooperação descentralizada entre o Brasil e a França, em favor de países africanos, e bilaterais entre o Brasil e a Itália (Programa Brasil-Próximo), a CGTP apoia a criação de um banco de dados sobre experiências descentralizadas, para apresentação de resultados do intercâmbio de conhecimentos e experiências nas áreas de meio ambiente, patrimônio, educação infantil e desenvolvimento local. No entanto, segundo dados disponibilizados pela Coordenação-Geral de Cooperação Técnica e Parcerias com Países Desenvolvidos (CGTP), em 2015 havia somente 4 projetos em execução, representando montante total de US\$ 235 mil (ABC, 2016, p. 417).

## CAPÍTULO 3

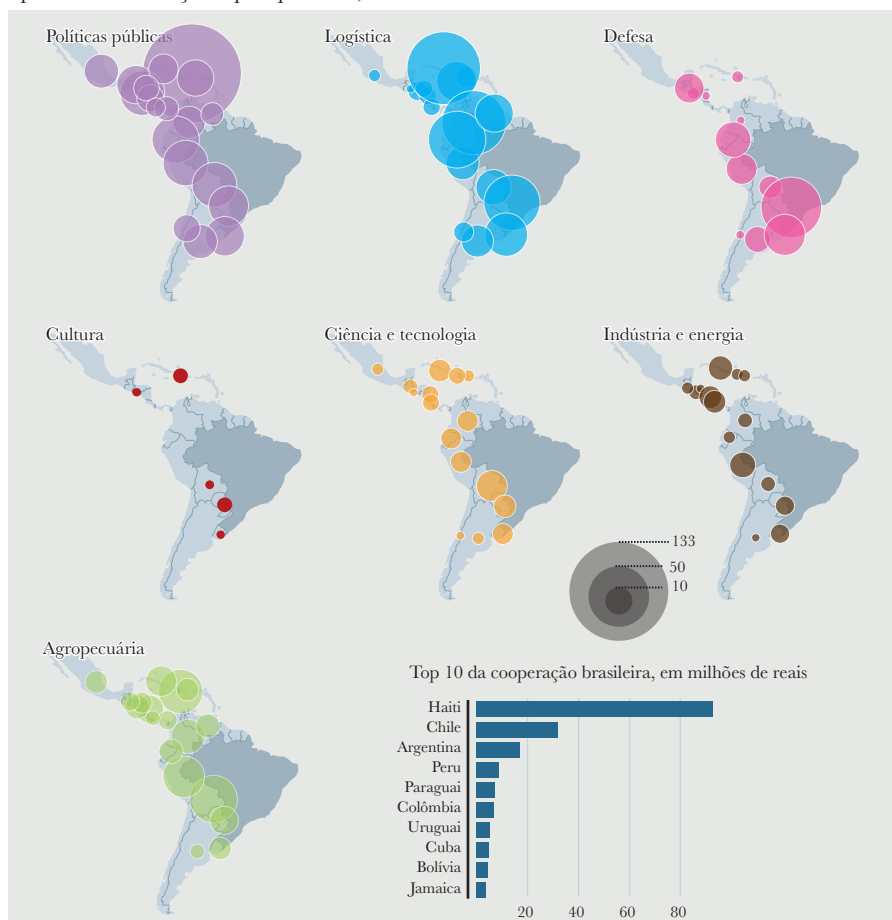
# **Cooperação Sul-Sul, cooperação trilateral e política externa**

Neste capítulo, analiso duas modalidades da cooperação técnica prestada pelo governo brasileiro: a cooperação técnica entre países em desenvolvimento ou CTPD – que, desde meados dos anos 1990, passou a ser denominada pela própria ONU como Cooperação Sul-Sul, ou CSS – e a cooperação trilateral com organismos internacionais. Em ambos os casos, o governo brasileiro é ator-chave do lado da oferta de projetos de cooperação técnica negociados com outras nações em desenvolvimento e/ou com organismos internacionais. A cooperação trilateral com países desenvolvidos, envolvendo o governo brasileiro, uma agência bilateral de país-membro do CAD e o governo de um país em desenvolvimento, poderia ser incluída neste capítulo. No entanto, trato de privilegiar apenas a modalidade que envolve os organismos multilaterais, que muito tem crescido em termos de orçamento no âmbito da ABC, a tal ponto que foi atribuída a uma coordenação específica a partir de 2015: a Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Trilateral com Organismos Internacionais (CGTRI). Com esse recorte, o capítulo busca analisar o papel que o Brasil tem assumido na qualidade de país que difunde internacionalmente suas práticas de políticas públicas, por meio quer das relações bilaterais principalmente com países latino-americanos e africanos, quer das relações multilaterais sobretudo com programas, agências e fundos da ONU. Portanto, duas dimensões da agenda de cooperação técnica prestada no âmbito da política externa brasileira são analisadas no capítulo: a dimensão bilateral (entre o governo brasileiro e um governo de outro país em desenvolvimento) e a multilateral (em que o governo brasileiro negocia com um organismo internacional a cooperação técnica destinada a pelo menos um outro país em desenvolvimento).

Analiticamente, o capítulo explora a interface entre CTI e política externa, buscando entender a percepção de diplomatas brasileiros sobre a agenda de cooperação para o desenvolvimento. Para tal, analiso os resultados de uma

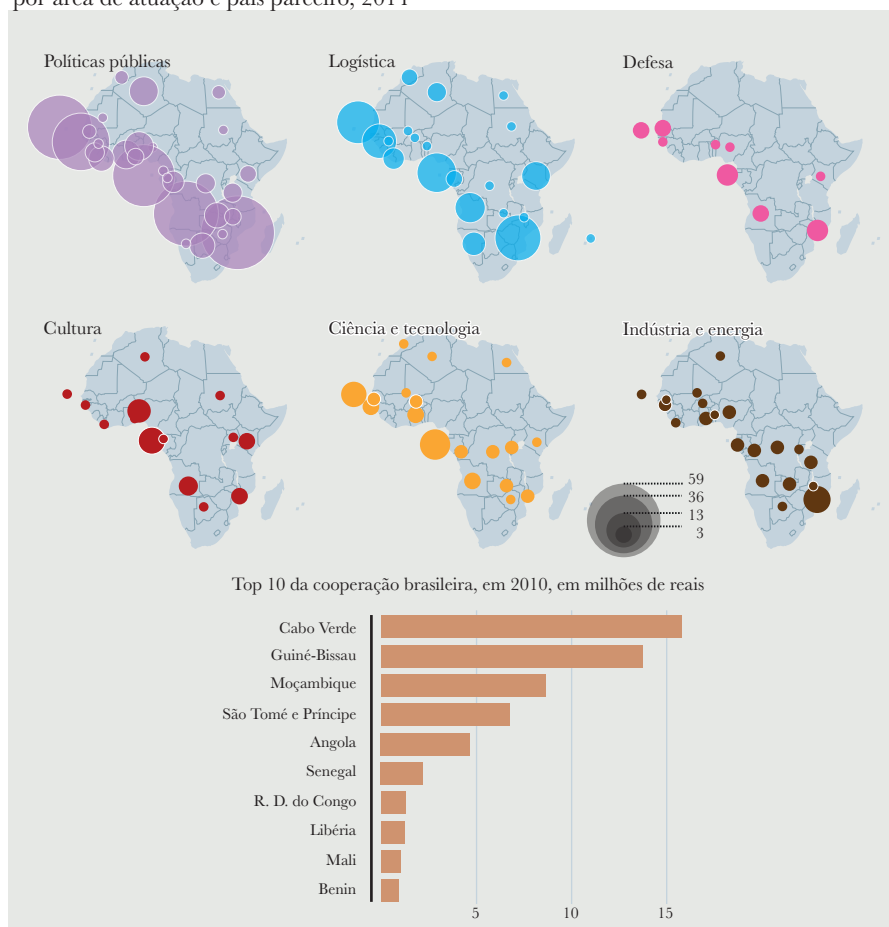
pesquisa conduzida com mais de trezentos diplomatas, cuja metodologia explico na terceira seção deste capítulo. No caso da CTI recebida, as negociações internacionais devem ser conduzidas em função das necessidades domésticas e dos insumos externos que poderiam preencher lacunas nacionais em matéria de inovação tecnológica e políticas públicas; isso não significa que a política externa seja irrelevante, mas ela é residual na negociação. No caso da cooperação prestada, foco deste capítulo, o Brasil se insere no cenário internacional e usa seus instrumentos de política externa para projetar uma imagem de nação e uma trajetória de desenvolvimento, aspectos fundamentais para uma potência média sem poder nuclear que tem pretensões de *global player*.

Mapa 3. Cooperação brasileira na América Latina em número de atividades por área de atuação e país parceiro, 2014



Fonte: Atlas da Política Externa Brasileira (2015).

Mapa 4. Cooperação brasileira na África em número de atividades por área de atuação e país parceiro, 2014



Fonte: Atlas da Política Externa Brasileira (2015).

O capítulo está dividido em três seções: a primeira sobre as prioridades da CSS praticada pelo Brasil, a segunda sobre a crescente importância da cooperação trilateral com agências multilaterais e a terceira, mais analítica, em que são problematizadas as interfaces entre CTI, política externa e diplomacia.

### 3.1- Cooperação técnica Sul-Sul e transferência de políticas públicas

Nas duas primeiras seções do capítulo anterior, apresentei as grandes linhas da CSS brasileira, suas prioridades geográficas e temáticas, bem como os princi-

país parceiros institucionais da ABC na coordenação dessa agenda. Os dois mapas (Mapa 3 e Mapa 4) ilustram sinteticamente o foco da CSS em políticas públicas em países latino-americanos e africanos, confirmando a tendência desde a fundação da ABC de priorizar a vizinhança geográfica e os laços histórico-culturais como critérios norteadores da CTPD prestada pelo governo brasileiro. Nesta seção, apresentamos alguns exemplos de práticas da CSS brasileira a fim de discutir resultados, dificuldades e aprendizados, privilegiando os casos da América Latina e Caribe, de um lado, e dos países africanos de língua portuguesa, de outro.<sup>1</sup> Os dois países selecionados para ilustrar a CSS brasileira, pelos critérios de relevância quantitativa (número de projetos e importância dos respectivos orçamentos) e de impacto da presença brasileira, são Haiti e Moçambique. Um terceiro caso de cooperação (entre o governo brasileiro e vários países africanos) que também discutimos nesta seção é o “Programa do Algodão”.

### *3.1.1 – A cooperação técnica brasileira na América Latina e no Caribe*

Na América Latina e no Caribe, a transferência de políticas sociais consideradas bem-sucedidas e o reforço de capacidades institucionais têm sido o principal objeto dos projetos de CSS celebrados entre o Brasil e os governos da região. Temas como segurança alimentar e nutricional, direito à alimentação, agricultura familiar, saúde pública, disseminação de bancos de leite, educação superior (principalmente no âmbito da pós-graduação), formação profissional, gestão de recursos hídricos, segurança coletiva e defesa, diálogo com a sociedade civil na construção de políticas públicas passaram a integrar o léxico da cooperação demandada por países vizinhos, mas com a novidade de que, a partir dos anos 2000, o Brasil tem estado muito mais presente na América Central e no Caribe, também por meio de ações de cooperação humanitária. Na agenda de cooperação, o governo brasileiro tem procurado reforçar a necessidade de retomar o papel do Estado como indutor do desenvolvimento social e uni-lo ao crescimento econômico. Ademais da cooperação bilateral, a ABC e as divisões políticas do Itamaraty passaram a participar ativamente de foros nacionais (como o CONSEA, visando à criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), regionais (no âmbito do MERCOSUL e da SEGIB, por exemplo) e globais (como no caso da FAO, com a elaboração e a difusão das Diretrizes Voluntárias para o Direito à Alimentação, ou do *Core Group of Southern*

---

<sup>1</sup> Em 2013 a ABC publicou o “Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul”, sistematizando os procedimentos e definindo claramente os mecanismos de concepção, monitoramento e avaliação dos projetos de CTPD. Este manual é uma clara expressão dos aprendizados acumulados pela ABC em CTPD desde sua fundação.

*Partners* por intermédio do *United Nations Department of Economic and Social Affairs/UNDESA* em Nova York).<sup>2</sup>

O funcionamento da cooperação bilateral entre o Brasil e seus vizinhos latino-americanos dá-se por meio de grupos de trabalho de cooperação técnica, com encontros anuais ou bienais, de modo assemelhado ao de uma comissão mista que discute exclusivamente temas de CTI. Com cada país há setores mais específicos de cooperação, sendo que o governo brasileiro e a ABC sempre procuram seguir o princípio basilar de que devem ser seguidas as demandas formuladas por meio das embaixadas em Brasília ou de órgãos estatais nas capitais da região. Até 2012, a ABC financiava todos os projetos bilaterais com os países latino-americanos e caribenhos, mas a partir desse ano passou a trabalhar com a lógica de custos compartilhados, salvo no caso de países com IDH baixo. Segundo o Embaixador Fernando Abreu, que instaurou essa prática:

“No governo Dilma houve a necessidade de fazer um reajuste forçado. E isso produziu custos políticos elevados. Recebi uma política que tinha determinados fluxos e meios, que de repente foram eliminados ou gravemente reduzidos. Tive de fazer, diante dos muitos embaixadores que visitavam a ABC (da cooperação recebida, trilateral, prestada... às vezes seis ou sete compromissos por dia), tive de agir com muita diplomacia, esperava que a minha falta de *fortuna* fosse compensada por um pouco de *virtu*. Eu recebi uma ABC com muitos compromissos sem recursos, que tinha de ser ‘ajustada’. Tive de fazer mudança com os parceiros, ajuste dos recursos humanos. Havia muitas visitas de embaixadores e muitos contatos com agências brasileiras. E todos perguntaram por que os projetos seriam reduzidos (...). Havia US\$ 75 milhões de déficit no orçamento de compromissos em 2012. Fiz uma série de esforços para reduzir esse déficit a US\$ 25 milhões”.<sup>3</sup>

Ao longo desta pesquisa, analisei os relatórios de atividades relativas à CTI com os países latino-americanos e caribenhos, podendo apontar algumas tendências gerais dessa agenda da cooperação.<sup>4</sup> Em primeiro lugar, do ponto de vista institucional percebe-se que, ao longo dos anos, houve mudanças de terminologia (de gerência para coordenação), o que denota ganho de relevância do tema e da região no âmbito hierárquico do organograma interno da ABC, mas igualmente a articulação, dentro de uma mesma gerência ou coordenação, entre os países

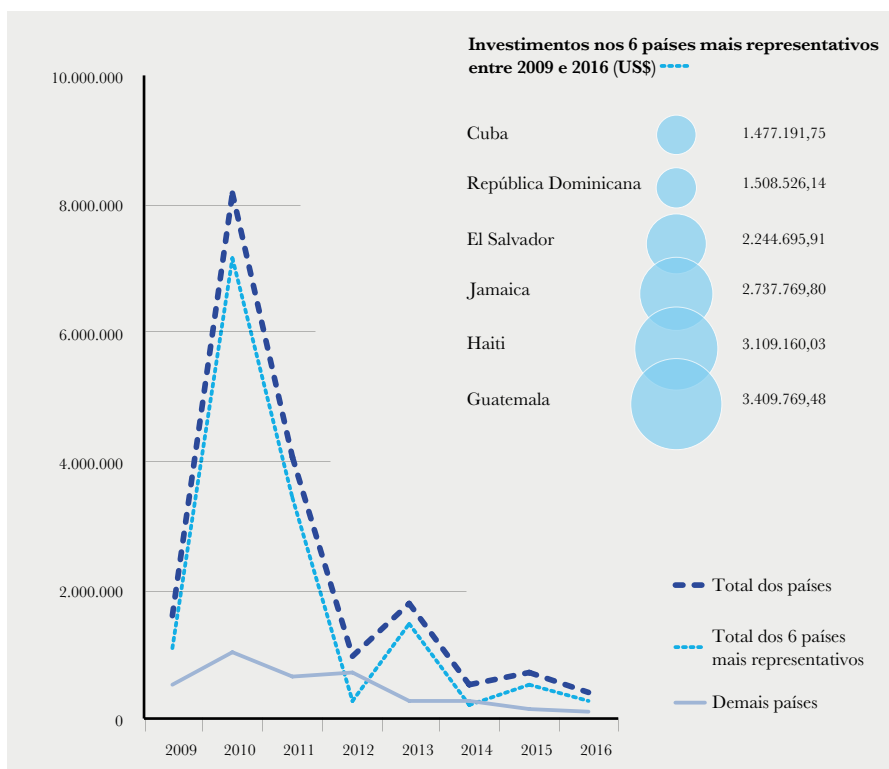
2 Dados a partir do boletim *Via ABC* (julho de 2007) e do Relatório de Atividades (ABC, 2016).

3 Entrevista com o Embaixador Fernando Abreu, em Brasília, em 25 de julho de 2016.

4 Ademais do Relatório de Atividades da ABC (2016) e do documento “Planos de Trabalho para 2016 Cooperação Internacional”, foram analisados os seguintes documentos: (i) Relatório de Atividades de Cooperação Técnica, Gerência de Américas 2008; (ii) Relatório de Atividades de Cooperação Técnica, Gerência da América Latina, Central e Caribe 2010; (iii) Relatório de Atividades de Cooperação Técnica, Gerência da América Latina, Central e Caribe 2011; (iv) Relatório de Atividades de Cooperação Técnica, Gerência de Américas e Leste Europeu 2012; (v) Relatório de Atividades de Cooperação Técnica, Gerência de Américas e Leste Europeu 2013; (vi) Relatório de Atividades de Cooperação Técnica, Gerência de Américas e Leste Europeu 2014; (vii) Relatório de Atividades de Cooperação Técnica, Coordenação de América Latina, Caribe e Leste Europeu 2015.

da região com EUA e Canadá (por exemplo, “Gerência de Américas”) ou com o Leste europeu (por exemplo, “Coordenação de América Latina, Caribe e Leste Europeu). Pode haver inúmeras razões estritamente funcionais e administrativas na raiz de uma decisão dessa natureza, mas do ponto de vista político chama a atenção o fato de América Latina e Caribe poderem estar associados ora ao Leste da Europa, ora aos EUA e ao Canadá.

Gráfico 4. CTI brasileira na América Central, Caribe e México, entre 2009 e 2016 (em US\$)



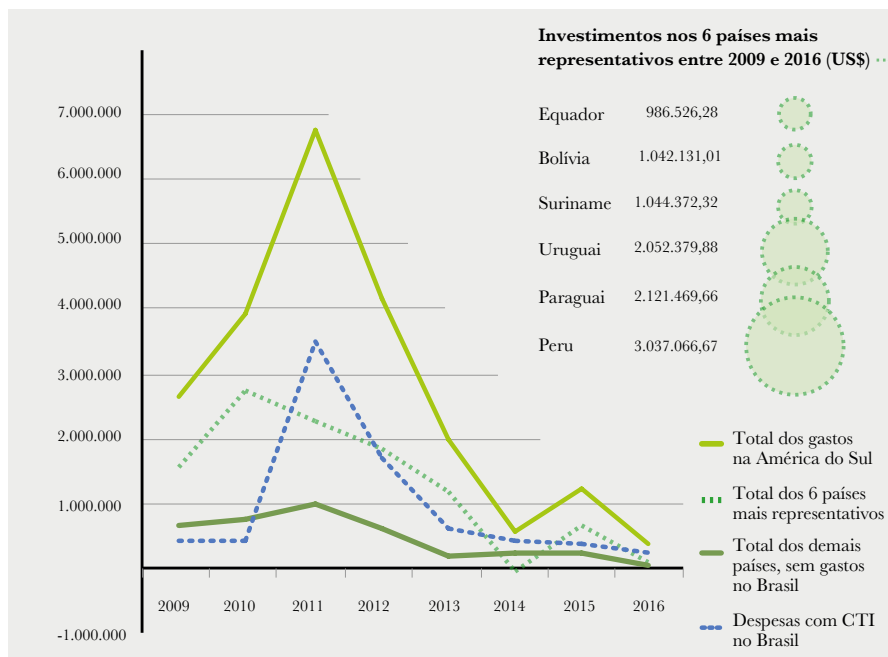
Nota: A ABC utiliza o dólar PNUD para contabilizar seus dados. A taxa do dólar PNUD é mensal, ou seja, para toda despesa realizada em determinado mês, a conversão é constante (<http://www.abc.gov.br/diarias>).

Fonte: Coordenação Geral de Administração e Orçamento, ABC, dados de fevereiro de 2017.

Em segundo lugar, os volumes orçamentários executados ao longo dos anos demonstram que existem países com os quais a ABC tem desenvolvido parcerias mais duradouras e mais relevantes do ponto de vista quantitativo. Na América

Central, é o caso de Guatemala e El Salvador; no Caribe, salientam-se Jamaica, Haiti, República Dominicana e Cuba, cujos orçamentos são determinantes para a variação da curva que representa o total dos países da região América Central, Caribe e México. A soma de toda a cooperação técnica realizada com esses seis países centro-americanos e caribenhos representa 79,5% do total da CTI brasileira para a região, incluindo o México, como ilustra o Gráfico 4.

Gráfico 5. CTI brasileira na América do Sul entre 2009 e 2016 (em US\$)



Nota: A curva azul (---) refere-se a despesas com atividades de CTI realizadas no Brasil, como na realização de seminários, diárias de hotel e outros gastos.

A ABC utiliza o dólar PNUD para contabilizar seus dados. A taxa do dólar PNUD é mensal, ou seja, para toda despesa realizada em determinado mês, a conversão é constante (<http://www.abc.gov.br/diarias>).

Fonte: Coordenação Geral de Administração e Orçamento, ABC, dados de fevereiro de 2017.

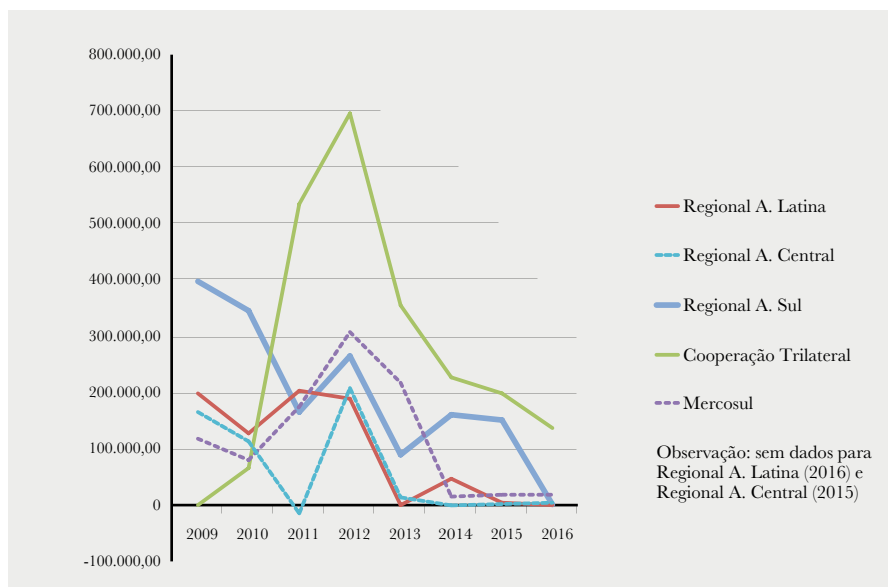
Na América do Sul (Gráfico 5), Peru, Paraguai, Uruguai, Suriname, Bolívia e Equador correspondem a 47,5% do total da CTI brasileira na região. Todos esses países tiveram orçamentos globais entre 2009 e 2016 acima de US\$ 1 milhão, salvo Equador (que chegou a quase isso, com orçamento de aproximadamente US\$ 986 mil). Surpreendem os orçamentos relativos ao Peru, superando Paraguai

e Uruguai, tradicionais parceiros regionais no MERCOSUL, no âmbito do qual também muito cooperam por meio do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), estabelecido em 2006. Ao longo dos anos 2009-2016, o Peru recebeu muitos investimentos de empresas da construção civil do Brasil (via BNDES), embora não tenha ocupado lugar de relevo político na agenda diplomática brasileira, principalmente quando comparado a países com os quais os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff mantinham algum nível de convergência ideológica, a exemplo de Bolívia e Equador. Isso não impediu que, ao final desse período (2009-2016), o Peru tenha sido o principal parceiro em CTI do governo brasileiro, segundo os dados fornecidos pela Coordenação-Geral de Administração e Orçamento da ABC. No mesmo Gráfico 5, também merece destaque a curva de despesas com atividades de CTI realizadas no Brasil: como orçamentos relativos a despesas realizadas no próprio território nacional poderiam ser consideradas cooperação técnica internacional? A explicação é relativamente simples, uma vez que se trata de seminários, cursos de capacitação, treinamento profissional, etc. desenvolvidos no Brasil, mas que contaram com a presença de gestores, profissionais e responsáveis políticos de países sul-americanos.

Em terceiro lugar, a agenda de cooperação técnica latino-americana também avançou na concepção e implementação de projetos regionais (Gráfico 6). Os orçamentos regionais estão organizados de acordo com o escopo dos projetos a que dizem respeito, podendo estar direcionados a toda a região latino-americana, a uma de suas sub-regiões (América Central e do Sul, por exemplo) ou ainda aos países que integram o MERCOSUL. Os montantes podem superar os orçamentos bilaterais de cooperação técnica entre o governo brasileiro e muitos países latino-americanos. Por exemplo, no caso da região latino-americana, em 2011 a Agência Brasileira de Cooperação apoiou a realização de dois cursos oferecidos pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) no âmbito da Escola Ibero-Americana de Administração e Políticas Públicas (EIAAPP). Criada pelo Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), a EIAPP tem a missão de articular e coordenar o intercâmbio de informação e de experiências, promover a criação de sinergias e realizar ações de cooperação internacional para a formação de dirigentes e funcionários públicos. No âmbito do MERCOSUL, entre 2012 a 2015, a ABC assumiu a coordenação nacional do Grupo de Cooperação Internacional do MERCOSUL (GCI). No primeiro semestre de 2015, entrou em funcionamento da Unidade de Cooperação Técnica Internacional (UTCI) no âmbito da Secretaria do MERCOSUL, com a função de assistir o GCI nas atividades de acompanhamento dos projetos de cooperação técnica; assessorar os foros do MERCOSUL e/ou as entidades de gestão para o planejamento, execução,

monitoramento e avaliação das ações de cooperação técnica; e manter sistematizada e atualizada a informação em matéria de cooperação internacional no MERCOSUL.

Gráfico 6. Projetos regionais e cooperação trilateral na América do Sul entre 2009 e 2016 (em US\$)



Nota: A ABC utiliza o dólar PNUD para contabilizar seus dados. A taxa do dólar PNUD é mensal, ou seja, para toda despesa realizada em determinado mês, a conversão é constante (<http://www.abc.gov.br/diarias>).

Fonte: Coordenação Geral de Administração e Orçamento, ABC, dados de fevereiro de 2017.

Na relação com a Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB), responsável por impulsionar e dar seguimento às ações de cooperação no âmbito ibero-americano, a ABC manteve sua atuação como Responsável de Cooperação (RC) pelo Brasil. O Brasil coordena atualmente dois projetos: o Programa de Apoio aos Bancos de Leite Humano (IBERBLH), executado pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), e o Programa IBERMUSEUS, executado pelo Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM). O IBERBLH iniciou-se em 2010 e contou com financiamento parcial da ABC, com o montante de US\$ 132.620,00.<sup>5</sup> Tem como objetivo a implementação de pelo menos um Banco de Leite Humano em cada país ibero-americano e teve como antecedente a Rede Brasileira de Bancos de Leite

<sup>5</sup> A ABC utiliza o “dólar PNUD” para contabilizar seus dados. Isso significa que a taxa do dólar varia mensalmente, ou seja, para toda despesa realizada em determinado mês, a conversão é constante, em função do câmbio praticado pelo Programa das Nações Unidas (<http://www.abc.gov.br/diarias>).

Humano (Rede BLH-BR), que é a maior e mais complexa do mundo, formada por 187 bancos de leite humano em funcionamento e 10 em fase de implantação. O Programa IBERMUSEUS, iniciado em 2008, surgiu para promover a integração dos países ibero-americanos, cumprindo funções de articulação entre as instituições públicas e privadas e os profissionais do setor museológico ibero-americano, a proteção, a gestão patrimonial e o intercâmbio de práticas, experiências e conhecimentos, assim como a promoção e a divulgação da cultura ibero-americana. Com relação à Organização dos Estados Americanos (OEA), a ABC criou na década de 1990 o Fundo Brasileiro de Cooperação (FBC) com a finalidade de financiar ações de cooperação solidária para o desenvolvimento entre o Brasil e os Estados membros da OEA. A ênfase dada pela ABC a projetos regionais pode resultar da necessidade de operacionalizar projetos com orçamentos menores, mas que contemplem mais países. Também pode refletir a prioridade multilateralista da política externa brasileira para a região. A comprovação dessas hipóteses pode ser objeto de pesquisas futuras.

Em quarto lugar, ressalta-se a importância da rubrica “Defesa” na agenda de CTI com países sul-americanos. De acordo com o Livro Branco do Ministério da Defesa, as políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis, uma vez que a manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, são favorecidas pela ação conjunta dos Ministérios da Defesa (MD) e das Relações Exteriores (MRE). Nesse contexto institucional, a ABC mantém parceria com a Divisão de Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa (DAI-MD) e ambas buscam viabilizar a participação de militares de diversos países da região em cursos oferecidos pelas Forças Armadas, intensificando as relações bilaterais e regionais por meio da transmissão de conhecimentos específicos da experiência militar brasileira. Com o objetivo de formalizar e aperfeiçoar a parceria entre a Agência Brasileira de Cooperação e o MD, foi assinado em 4 de maio de 2010, o Acordo de Cooperação Técnica na Área da Defesa, fortalecendo a capacidade de coordenação da ABC e definindo as incumbências de cada parte. O acordo visou a promover diversos cursos no âmbito da defesa, a fortalecer as relações bilaterais, mas igualmente a ampliar a cooperação técnica e a incrementar o intercâmbio entre o Brasil e os países vizinhos.

No começo, os treinamentos foram destinados a oficiais e suboficiais do Exército, Marinha e Aeronáutica dos seguintes países: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Em 2011, a cooperação foi estendida a países da América Central e do Caribe. Esse estreitamento das relações entre a ABC e o MD também é reflexo da Estratégia Nacional

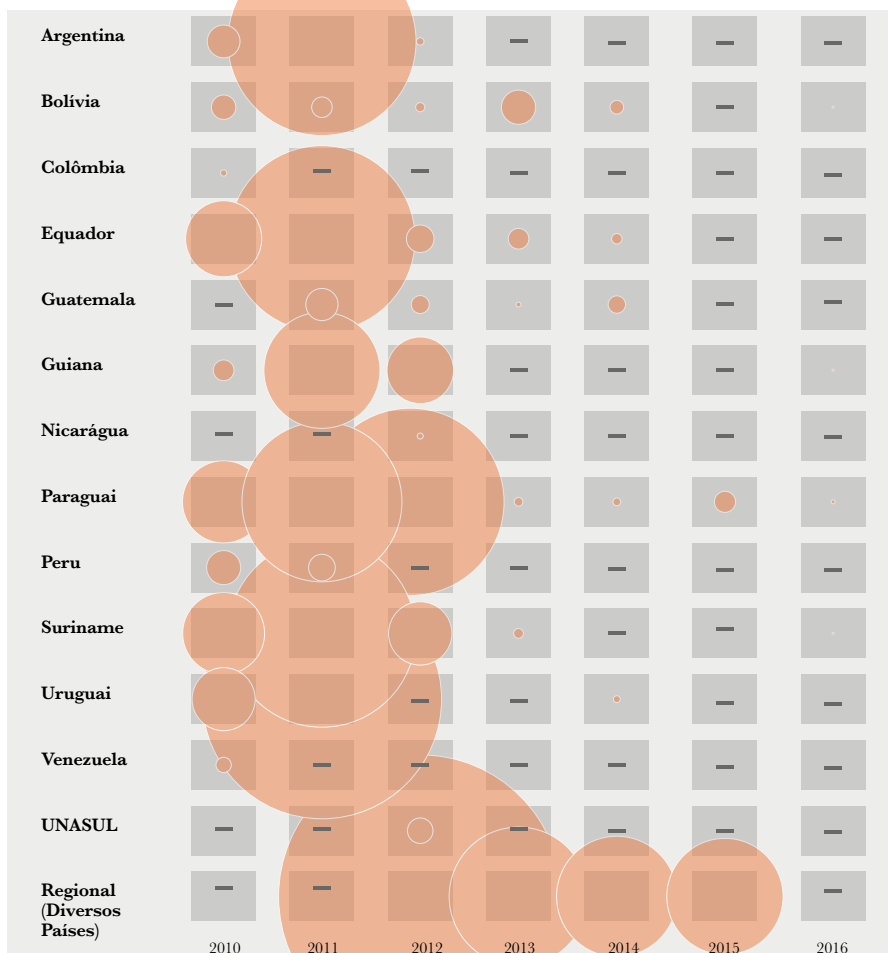
de Defesa, lançada em 2008 e revista em 2012, que define o ambiente regional e o entorno estratégico como foco prioritário das ações de cooperação. Aspecto revelador das ambições brasileiras em matéria de segurança regional, esse conjunto de iniciativas tenderia, no longo prazo, a contribuir para a formação de redes mais sólidas de cooperação propriamente regional entre oficiais das Forças Armadas no contexto de redemocratização e de reconstrução das relações entre civis e militares.

Em termos operacionais, as capacitações são ministradas nas escolas das Forças Armadas brasileiras, entre as quais o Instituto Militar de Engenharia, o Centro de Instrução Almirante Wandenkolk, a Academia Militar das Agulhas Negras, a Academia das Forças Aéreas, a Escola de Especialistas da Aeronáutica e a Escola Naval. A ABC, no período de 2010 a 2015, arcou com as despesas relativas a passagens, diárias (bastante reduzidas se comparadas com a prática do governo federal) e seguros de viagem. A partir de 2016, em função de restrições orçamentárias da ABC, o MD passou a cobrir tanto os custos inerentes às capacitações, quanto aqueles anteriormente cobertos pela ABC. O montante destinado a passagens, diárias e seguros foram transferidos pelo MD à ABC por meio de Termo de Cooperação firmado entre as duas instituições.

Em 2010, a ABC apoiou financeiramente com aproximadamente US\$ 545 mil e beneficiou mais de 60 oficiais militares sul-americanos. Em 2011, a ABC financiou 112 cursos de capacitação oferecidos pelo Ministério da Defesa e foram capacitados 166 militares sul-americanos. Nesse mesmo ano, a ABC destinou mais de US\$ 1,4 milhão ao financiamento do Programa de Treinamento de Militares. Em 2013, a ABC financiou, para toda a América Latina, 20 cursos de capacitação oferecidos pelo MD. A Força que apresenta o maior número de cursos apoiados pela ABC é o Exército, seguido pela Marinha e pela Aeronáutica. Os cursos de treinamento e capacitação são variados, dirigidos a distintas patentes das Forças Armadas e abrangendo diversos temas, tais como: (i) Curso de Aperfeiçoamento de Superfície de Máquinas; (ii) Curso Expedito de Oficial de Salvamento; (iii) Curso Expedito de Controle de Avarias em Instalações de Terra; (iv) Curso Expedito Combate a Incêndio; (v) Curso Expedito de Controle de Avarias para Oficiais; (vi) Curso de Adaptação de Voo de Aeronave e Transporte; (vii) Curso de Formação de Oficiais (Academia Militar das Agulhas Negras, AMAN); (viii) Curso de Comando e Estado Maior para Oficiais das Nações Amigas (Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, ECEME); (ix) Curso de Formação de Oficiais Aviadores; (x) Curso de Formação de Sargentos; (xi) Seminário ZOPACAS de Segurança e Vigilância do Tráfego Marítimo e Busca e Salvamento; (xii) Curso Avançado de Defesa Sul-Americano.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Dados a partir do Relatório de Atividades de Cooperação Técnica, Gerência de Américas e Leste Europeu (2013).

FIGURA 12. CTI EM DEFESA BRASIL-AMÉRICA LATINA, 2010-2016 (EM US\$)

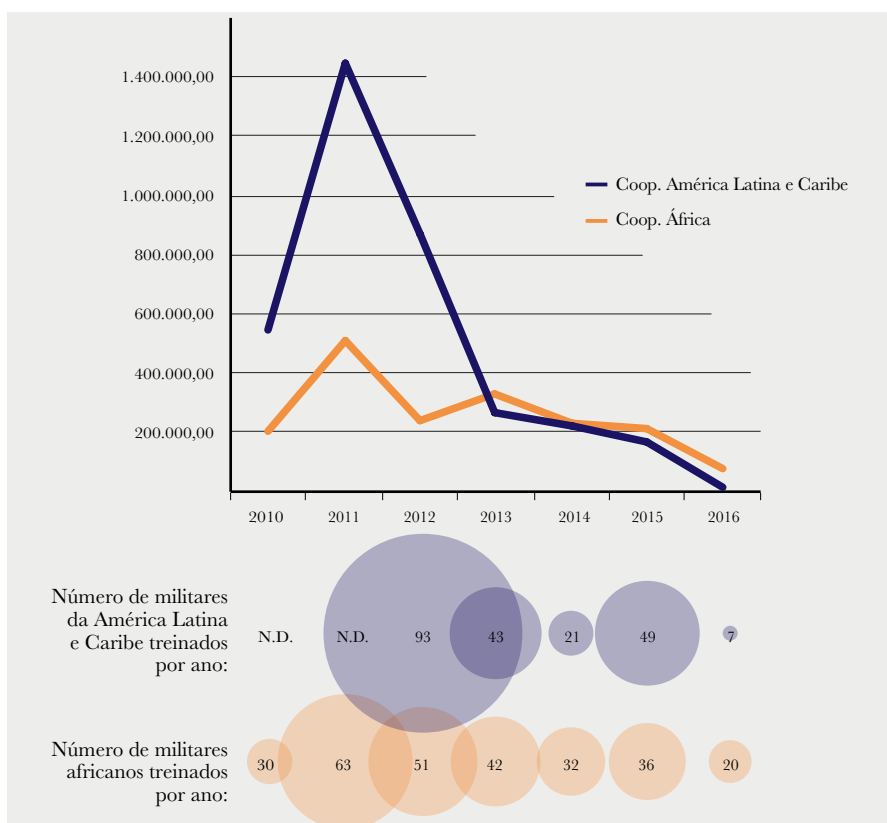


Nota: A ABC utiliza o dólar PNUD para contabilizar seus dados. A taxa do dólar PNUD é mensal, ou seja, para toda despesa realizada em determinado mês, a conversão é constante (<http://www.abc.gov.br/diarias>). Os valores refletem o orçamento executado.

US\$ 353.251  
US\$ 250.000  
US\$ 100.000  
US\$ 50.000  
US\$ 10.000

No caso da América do Sul, percebe-se que os orçamentos variaram muito ao longo do período 2010-2016, com destaque para a cooperação com Uruguai, Paraguai, Suriname, Equador, Argentina e, em menor escala, Guiana. Surpreende a participação nula (salvo no ano de 2010) de um país estratégico como a Colômbia, muito provavelmente em razão da forte cooperação militar existente entre este país sul-americano e os Estados Unidos da América. Também se destacam os projetos regionais, quantitativamente muito relevantes entre os anos 2012 e 2015 (Figura 12).

Gráfico 7. CTI em defesa Brasil-América Latina e Brasil-África (2010-2016, em US\$)



Nota: A ABC utiliza o dólar PNUD para contabilizar seus dados. A taxa do dólar PNUD é mensal, ou seja, para toda despesa realizada em determinado mês, a conversão é constante (<http://www.abc.gov.br/diarias>). Os recursos são oriundos de orçamentos da ABC (2010-2015) e do Ministério da Defesa (2016).

Fonte: CGCTALOP/ABC e CGCTLACE/ABC, 2017.

A CTI em defesa não se restringe a países latino-americanos e caribenhos. A cooperação com países africanos é muito relevante, uma vez que muitos desses países integram o entorno estratégico brasileiro e cooperam com o Brasil no âmbito da ZOPACAS. O Gráfico 7 ilustra as tendências da CTI em defesa com as duas regiões para o período entre 2010 e 2016, a partir de dados consolidados fornecidos pela ABC. Em 2017, foram oferecidas vagas nas escolas das forças brasileiras a militares da Bolívia, Paraguai, Suriname, Guiana, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Senegal e Timor-Leste. As atividades deste ano dão continuidade às ações previstas no Acordo de Cooperação em Defesa firmado entre a ABC e o MD em 2010. No continente africano, as capacitações ministradas pelo MD contaram, para o período de 2009 a 2017, com a presença de 277 militares. Os cursos destinados aos oficiais e suboficiais africanos, ministrados pelas três Forças, são de regra mais longos, podendo durar em alguns casos mais de um ano. Já na América Latina, as capacitações são mais curtas (geralmente de quinze a trinta dias) e, para o período de 2011 a 2016, contaram com a participação de 263 militares da região. Ademais, merecem destaque as capacitações oferecidas no âmbito da ZOPACAS (2010, 2013, 2015), e do Curso Avançado de Defesa para o Sul (2013, 2014, 2015), que somaram 202 participantes.

Em quinto lugar, no que tange a políticas sociais, o setor de saúde destaca-se graças à vasta abrangência dos programas de cooperação, refletindo os avanços obtidos pelas políticas públicas nacionais em saúde de vários países latino-americanos e do próprio Brasil. Dados esses avanços, a transferência horizontal de experiências de políticas públicas de saúde tornou-se mais frequente na região, graças entre outros a décadas de intercâmbios no seio da OPAS, desde pelo menos a realização da Conferência Sanitária Pan-Americana de 1942, realizada no Rio de Janeiro (Magalhães, 2016; Maio, 2010). A cooperação em saúde pública também integrou a agenda de integração regional, mormente a partir de maio de 2009, quando foi criado o Conselho de Saúde no seio da UNASUL (Buss & Ferreira, 2011). Mais recentemente, podem ser destacadas algumas iniciativas importantes: em 2013, a conclusão do projeto “Bancos de Leite Humano no hospital Bertha Calderón Roque”, na Nicarágua, que possibilitou o atendimento a 8.761 mulheres até julho de 2014. Experiências semelhantes foram desenvolvidas em El Salvador, no Equador e em Honduras. Ainda na área de saúde, ressalta-se a conclusão, em 2014, do projeto “Fortalecimento da capacidade política institucional de agentes governamentais e não governamentais do Haiti para a promoção de defesa dos direitos das pessoas com deficiência”. Trata-se de importante iniciativa que contribuiu para o desenvolvimento da saúde no país caribenho por meio do fortalecimento das capacidades institucionais do Estado haitiano no atendimento e na atenção diagnóstica e terapêutica a pessoas com deficiência.

É justamente no Haiti que a cooperação técnica brasileira tem tido uma de suas experiências mais ricas em resultados, mas também atravessada por dificuldades e aprendizados.<sup>7</sup> Apesar de manterem relações diplomáticas desde 1928, Brasil e Haiti tiveram relações bilaterais bastante limitadas, inclusive comercialmente, até 2004 (Oliveira, 2013). Antes de 2004, os dois países apenas assinaram o Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica e uma autoridade haitiana havia feito tão-somente uma visita oficial ao Brasil: em 15 de outubro de 1982, o ex-ministro haitiano de Relações Exteriores, Jean Robert Estimé, visitou Brasília, quando o referido acordo foi assinado. O quadro das relações bilaterais mudou dramaticamente em 2004, quando o Brasil assumiu a liderança da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, a MINUSTAH (Kenkel, 2008; Seitenfus, 2014). O próprio Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica só foi promulgado no Brasil em 24 de novembro de 2004. O Haiti ganhou relevância nas agendas de política externa do Brasil, principalmente por razões estratégicas e geopolíticas.

Em agosto de 2004, o governo federal montou uma missão multidisciplinar, composta por especialistas em agricultura, saúde, saneamento, justiça, segurança pública, infraestrutura, educação, esporte e desenvolvimento social, oriundos de ministérios, agências federais e instituições públicas, sob a coordenação geral da Agência Brasileira de Cooperação. Seu objetivo era fazer um amplo diagnóstico da realidade socioeconômica haitiana que pudesse permitir ao governo brasileiro atender suas demandas específicas por meio de cooperação técnica e projetos humanitários. De acordo com a ABC, 44 projetos brasileiros de cooperação técnica foram implementados no Haiti entre junho de 2004 e janeiro de 2010, dos quais 42 eram bilaterais e 2 trilaterais. Quando se contabilizam apenas as atividades de cooperação técnica relatadas pela ABC, o Haiti ocupa o quarto lugar na lista dos países beneficiários, logo após Moçambique, Timor-Leste e Guiné-Bissau. Outro aspecto importante é que o Brasil desenvolveu vários projetos de cooperação triangular no Haiti, envolvendo doadores do CAD, uma organização multilateral, o Fundo IBAS e outros países em desenvolvimento.

No período que se seguiu ao terremoto (ocorrido em 12 de janeiro de 2010), o governo brasileiro participou do Encontro de Doadores realizado em Nova York em março de 2010. O governo haitiano conseguiu obter o comprometimento de mais de US\$ 13,3 bilhões com recursos públicos e outros 3 bilhões do setor privado. Uma das principais novidades desse esforço de múltiplos doadores foi que, pela primeira vez na história recente da ONU, havia dois países latino-americanos

<sup>7</sup> Os dados sobre a cooperação brasileira no Haiti foram retirados de uma pesquisa anterior e que resultou na publicação do capítulo “*Brazil’s Development Cooperation in Haiti since 2010: actors, interests and outcomes*”, organizado pelo Instituto Mora do México (no prelo).

entre os dez maiores contribuintes, Venezuela e Brasil, ambos buscando evitar, contudo, a nomenclatura e o quadro normativo do CAD da OCDE (Malacalza, 2014). Os dez “doadores” assumiram aproximadamente 92% de todos os compromissos públicos e privados em relação ao Haiti entre 2010 e 2013: Venezuela (US\$ 2,42 bilhões), BID (US\$ 2,34 bilhões), EUA (US\$ 1,15 bilhão), União Europeia (US\$ 690 milhões), Espanha (US\$ 449 milhões), Canadá (US\$ 387 milhões), Banco Mundial (US\$ 359 milhões), FMI (US\$ 336 milhões), França (US\$ 279 milhões) e Brasil (US\$ 163 milhões). De acordo com Malacalza (2014, p. 67), “apenas 13% dos recursos brasileiros destinam-se ao apoio orçamentário do governo haitiano”, sendo que a ABC e o governo brasileiro enfatizaram a dimensão social e produtiva do desenvolvimento (saúde, cultura e esporte, agricultura, segurança alimentar). De acordo com a ABC (2015), o Programa de Cooperação Técnica Brasil-Haiti tinha, em novembro de 2015, uma carteira de quatro projetos em andamento, sendo duas as áreas principais: saúde e agricultura. Além disso, além da continuidade dos projetos em andamento, a ABC prevê o desenvolvimento e a implementação de um projeto de formação profissional com recursos do Fundo de Reconstrução do Haiti, em parceria com o SENAI.

Um resultado inesperado da presença brasileira no Haiti, particularmente desde o terremoto de 2010, foi o aumento do fluxo migratório de haitianos para o Brasil. Migrantes irregulares e refugiados aumentaram exponencialmente. De acordo com o IPEA & ABC (2016), em 2011 mais de 111 cidadãos haitianos buscaram refúgio no Brasil. Entre janeiro e dezembro de 2012, houve 1.802 novas demandas de refugiados da América Latina e do Caribe no Brasil, e 82% deles eram cidadãos haitianos. Em 2013, houve 1.579 pedidos de haitianos. Em 2013, o governo brasileiro concedeu estatuto de residente permanente a 6.738 haitianos, quase a mesma quantidade do ano anterior. Em 2014, o governo brasileiro estimou que havia aproximadamente 30 mil haitianos instalados no país e aproximadamente 16 mil pessoas teriam chegado após o terremoto de 2010. Os haitianos normalmente atravessam as fronteiras no norte do Brasil (Amazonas e Acre) em busca de melhores condições de vida (Waisbich & Pomeroy, 2014). De acordo com a embaixada brasileira em Porto Príncipe, cerca de 90 mil haitianos teriam chegado ao Brasil entre 2010 e 2016. O Brasil tende a ser visto como um país de passagem para os haitianos em trânsito para o Chile e possivelmente para os EUA.

O número de refugiados no Brasil como porcentagem de sua população total (sejam eles haitianos ou não) é muito limitado quando comparado com países africanos, europeus ou outros países da América Latina. Somente na África do Sul, por exemplo, estima-se que o número de refugiados e migrantes irregulares originários do Zimbábue ultrapasse a casa de 1 milhão de indivíduos. A realidade

brasileira é muito diferente, mas isso não impediu que, no seio da sociedade brasileira, tenha se desenvolvido uma narrativa de “ameaças estrangeiras” fabricada, nutrida e disseminada por grandes jornais nacionais (Milani et al., no prelo). As políticas ainda são muito tímidas nessa área e há muito que o governo brasileiro deve fazer para melhorar a situação, particularmente a fim de sensibilizar sua população para a relevância da CSS e a dimensão dos direitos humanos no acolhimento de refugiados e migrantes do Haiti e de outros países. Há também limites claros para a concessão do chamado “visto humanitário” aos haitianos, ademais de obstáculos relacionados à regularização dos documentos e ao monitoramento das condições de trabalho dos recém-chegados, entre outras medidas que os especialistas e ativistas na área têm demandado (Waisbich & Pomeroy, 2014).

### *3.1.2 – A cooperação técnica brasileira com os países africanos*

Passando a analisar a dimensão africana da cooperação técnica brasileira, dois de nossos entrevistados na ABC ressaltaram que a área mais demandada pelos parceiros do continente tem sido, historicamente, a agricultura. No setor agrícola, os projetos também dizem respeito à segurança alimentar, como ilustram os projetos de sementes crioulas com a África do Sul, de processamento de mandioca com o Quênia, de caju com Gana, de pecuária com Tanzânia e Burquina Faso. No setor algodoeiro, uma primeira missão foi organizada em 2006 e uma segunda em 2008, com o objetivo de elaborar um projeto de CTI em desenvolvimento do algodão e decidir a localidade da futura sede do projeto. Sua implementação foi iniciada em fevereiro de 2009, quando já havia sido definido que a sede do projeto seria em Sotuba (Mali) e que também seriam envolvidos Burquina Faso, Benin e Chade. O primeiro projeto de apoio aos chamados países do C-4 (Burquina Faso, Benin, Chade e Mali) visou ao fortalecimento da cadeia produtiva do algodão nos quatro países, por meio da transferência de variedades brasileiras desenvolvidas pela EMBRAPA, revitalização de infraestrutura administrativa e laboratorial da estação experimental de Sotuba, bem como atividades de capacitação. Ainda no segundo semestre de 2013, foi inaugurada a estação experimental em Sotuba, antes do significativo crescimento orçamentário do projeto, graças aos recursos do contencioso do algodão na OMC.<sup>8</sup>

8 Na prática, o primeiro Cotton-4 (2009-2013) já havia recebido recursos do contencioso, embora a maior parte do orçamento tenha sido de recursos governamentais. Dados a partir de entrevistas realizadas com Paulo Lima, Coordenador de Cooperação Técnica com países africanos de língua portuguesa e Timor-Leste (em Brasília, em 26/07/2016), e Nelci Peres Caixeta, Coordenador de Cooperação Técnica Bilateral, Gerência de África, Ásia e Oceania (18/10/2016). Alguns dados também foram retirados do “Relatório de Atividades de Cooperação Técnica, Gerência de África, Ásia e Oceania” (2013), publicação interna da ABC, fevereiro de 2014. Vide igualmente a publicação “Cotton-4+Togo Uma parceria de sucesso”, que contém muitas informações institucionais, fotos e apresentação de resultados.

O “programa do algodão”, conhecido internamente na ABC pela sigla BRA/12/002, é um desdobramento da parceria entre os quatro países e o Brasil contra os subsídios dos países desenvolvidos, em particular no diálogo durante a V Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio de 2003 em Cancun. Apesar da importância econômica para os países africanos, o algodão desses países é pouco expressivo na produção mundial: enquanto em 2007 o Brasil produziu 5% do algodão mundial, a África Francófona (de que fazem parte os quatro países originais do projeto) produziram juntos apenas 4% (Bueno, 2016). Hoje o “programa do algodão” é de fato um “projeto guarda-chuva” que integra, além do projeto C-4+Togo (com duração prevista de 4 anos, entre dezembro de 2014 e dezembro de 2018), o projeto Shire Zambeze e o projeto Cotton-Victoria.

A ABC coordena o programa que tem apoio do PNUD e execução da EMBRAPA, que compartilhou conhecimento em três âmbitos: manejo integrado de pragas, melhoramento genético e manejo integrado do solo (sistema de plantio direto sob cobertura vegetal). O programa é a primeira iniciativa de caráter regional desenvolvida pela ABC em parceria com a EMBRAPA e a maior plataforma de cooperação do Brasil com o continente africano em termos orçamentários. Na origem, as entidades públicas de pesquisa parceiras na iniciativa foram: o *Institut d'Economie Rurale* (IER, Mali), o *Institut pour l'Environnement et Recherches Agricoles* (INERA, Burquina Faso), o *Institut Tchadien de Recherche Agronomique pour le Développement* (ITRAD, Chade) e o *Institut National des Recherches Agricoles du Bénin* (INRAB, Benin). Os gastos financeiros no “programa do algodão” hoje já superam US\$ 2,9 milhões: de um pouco mais de US\$ 63 mil em 2010, os gastos chegaram a US\$ 860 mil em 2013, mais de US\$ 390 mil em 2015 e mais de US\$ 820 mil em 2016. Tal volume nos orçamentos anuais não seriam possíveis, não fosse o apoio do Instituto Brasileiro do Algodão, que destinou à CTI cerca de 10% dos recursos recebidos dos Estados Unidos no âmbito do contencioso do algodão na OMC (Bueno, 2016; Canesin & Bueno, 2015).<sup>9</sup> No entanto, se forem contabilizadas as horas técnicas e a contrapartida dos países, o valor do orçamento do programa é bem superior. No caso específico do projeto C-4, encerrado em 2013, o orçamento global chegou a US\$ 5,48 milhões, após revisões que já incluíram as horas técnicas e a contrapartida dos quatro países africanos.

---

<sup>9</sup> Em 2010, os governos do Brasil e dos Estados Unidos da América concordaram em criar um fundo com recursos do *Commodity Credit Corporation*, um órgão dentro do governo americano, como uma solução parcial para o contencioso do algodão na Organização Mundial do Comércio entre os dois governos sobre os subsídios concedidos pelo governo americano aos seus produtores de algodão. Isto levou à criação do Instituto Brasileiro do Algodão, uma associação civil sem fins lucrativos criada em junho de 2010 para gerir esses fundos, com vista ao desenvolvimento e fortalecimento da indústria de algodão do Brasil nacionalmente e por meio da cooperação internacional.

Até agora, dez variedades brasileiras de algodão foram transferidas e adaptadas. Em alguns casos, variedades locais foram cruzadas com as brasileiras para melhorar a qualidade das fibras e algumas de suas características, tais como brilho e cor. Isso não estava previsto no projeto e foi um desdobramento (natural no âmbito da pesquisa agrícola) do envio das variedades brasileiras. Uma avaliação independente da primeira fase apontou que o projeto enfrentou desafios em termos de gestão financeira e processos administrativos, mormente nos seus primeiros meses. Outro problema apontado foi a presença de grupos islâmicos fundamentalistas no norte da África e a instabilidade gerada em alguns dos países do programa por crises econômicas, políticas e sociais. A falta de marco legal para o repasse de recursos diretamente da ABC para instituições parceiras causou atrasos e o projeto também sofreu com os limites de tempo de viagens dos técnicos da EMBRAPA. Como ressalta o Nelci Peres Caixeta, da ABC:

“No começo a execução financeira do Projeto do Algodão foi lenta. Uma das dificuldades também diz respeito à não remuneração de técnicos do serviço público federal. Isso é bom, por um lado, mas traz lentidões à execução, por outro. Faz com que o custo do projeto seja baixo, mas isso também impacta na execução financeira. Aumentar o número de projetos e países parceiros pode ser difícil pela lentidão na implementação dos projetos. Um efeito não antecipado do Projeto do Algodão foi o fato de que esses países passaram a não aceitar qualquer tipo de projeto depois. Querem conversar, abrir diálogo sobre os porquês dos projetos, etc. Ou seja, há um aprendizado no fazer projeto que é diferente da cooperação tradicional. Alguns treinamentos envolvem viagens de técnicos africanos ao Brasil (por exemplo, na Universidade Federal de Lavras). Hoje o Togo é o país mais entusiasmado com o projeto. Outro problema que surge é que alguns técnicos locais, africanos, foram empregados em novas empresas algodoeiras. Claro, isso é bom para eles individualmente, mas ruim para o Projeto”.<sup>10</sup>

Entre os benefícios para o Brasil dessa modalidade de cooperação, pode-se lembrar o maior conhecimento sobre a realidade dos parceiros (contribuindo para o adensamento das relações entre os países), o estímulo para a abertura de novas frentes de cooperação e a assimilação de novos conhecimentos pelo governo brasileiro (como o sistema de aproveitamento de águas de Chade). Em termos estratégicos, o Brasil é um dos países que mais expandiram sua produção de algodão no mundo, transformando-se de importador em terceiro maior exportador em apenas doze anos. A cotonicultura brasileira sofre com os subsídios do governo dos EUA, devido aos preços internacionais que são mantidos baixos modo artificial. Em 2004, a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão estimou que,

<sup>10</sup> Entrevista concedida em Brasília, em 18/10/2016.

sem os subsídios dos EUA, a produção brasileira dobraria em apenas dois anos, de acordo com dados disponibilizados no *website* da ABRAPA. O “Programa do Algodão” também reforça a parceria entre países interessados a combater os subsídios ao algodão, principalmente nos Estados Unidos. Da parte do governo e dos produtores do Brasil, não existe a percepção de que investir na CTI em algodão nos países africanos seja um risco, em termos de competição futura, para a produção nacional. Na mesma entrevista, Nelci Peres Caixeta ressaltou que:

“Existe clara melhoria na produção e na produtividade. Mas os algodoeiros brasileiros não enxergam nessa cooperação uma ameaça para a produção brasileira. No Brasil, são cerca de 1000 produtores, alguns com 40 mil hectares de propriedade. Na África a média dos terrenos cultivados é de 3 hectares. A situação é bem diferente do café e do cacau. O empresário brasileiro Gilson Pimenta já investiu no Sudão, para o desenvolvimento da produção de algodão e de milho (no Vale do Nilo, em 30 mil hectares), mas ele é uma exceção até agora”.

Em 2015, iniciou-se a segunda fase do projeto, com a adesão do Togo, e sua vigência está prevista para até o final de 2018. Nesta segunda fase, passou-se finalmente a dar mais atenção ao tema da segurança alimentar por meio da promoção da rotação de culturas alimentares; de fato, essa preocupação vinha sendo manifestada desde a primeira fase do projeto pelo coordenador técnico da EMBRAPA (entre 2010 e 2016). Os resultados em termos de produção ainda não são claros e as avaliações sugerem que somente no longo prazo será possível perceber mudanças mais estruturais, se houver. De todas as formas, a experiência acumulada nessa iniciativa já vem sendo empregada em outros projetos de CTI iniciados em 2015 com foco na produção algodoeira: o Projeto Shire Zambeze (com Malawi e Moçambique) e o Projeto Cotton-Victoria com países situados às margens do rio Victoria (Tanzânia, Quênia e Burundi). Outras demandas estão em avaliação e outras atividades encontram-se em execução na América Latina e no Caribe, mas sob outro “projeto guarda-chuva”, assinado com a FAO (conhecido como “Fortalecimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul”). Já estão em vigor os seguintes projetos-país: Paraguai, Peru, Colômbia, Bolívia e Equador, sendo que a EMBRAPA participa dos três primeiros.<sup>11</sup>

No setor agrícola, porém, nem sempre os resultados foram os melhores em matéria de cooperação brasileira com os países africanos. O caso provavelmente mais emblemático, marcado por dificuldades em sua execução, foi o

---

11 Dados a partir de: Avaliação do Projeto “*Apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do C-4*” (Benin, Burkina Faso, Chade, e Mali). Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul, ABC, 2016. NASCIMENTO, Evelyn M. Cooperação Sul-Sul Brasil e África: o Projeto Cotton-4. Brasília: UNB, 2011 ([http://bdm.unb.br/bitstream/10483/3802/1/2011\\_BeatrizMoreiraAlmeida.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/3802/1/2011_BeatrizMoreiraAlmeida.pdf)). Ver igualmente o histórico da iniciativa no documento “*Relatório de Progresso 2014, Projeto BRA/12/002 Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro*” (disponibilizado pela ABC). Agradecemos a Adriana Mesquita C. Bueno pela leitura atenta desta parte do capítulo (acerca do “Programa do Algodão”).

“Programa de Cooperação Tripartite para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical”, uma cooperação trilateral Brasil-Japão-Moçambique, mais conhecido como PROSAVANA. Nos anos 1970, o Cerrado brasileiro fora objeto de um acordo de cooperação entre Brasil e Japão com o objetivo de transformar o solo ácido do segundo maior bioma brasileiro em uma nova fronteira agrícola. O Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER) contribuiu para fazer de uma área até então considerada imprópria para a agricultura um dos principais polos mundiais de produção de grãos, não sem efeitos socioambientais, mas certamente com taxas impressionantes de aumento da produtividade. Promoveu-se uma agricultura mecanizada de cereais (em especial, milho, soja e trigo) cuja produção passou a ser escoada até os principais portos no litoral brasileiro para a exportação. Até 2001, o programa desembolsou US\$ 684 milhões com custos divididos entre os dois governos, segundo valores de 2009. O sucesso do PRODECER em alavancar a produtividade agrícola teve seu equivalente em impactos nocivos, medidos em termos de concentração fundiária, êxodo rural, desmatamento e outras mazelas econômicas, sociais e ambientais.

Em reuniões bilaterais durante a cúpula do G-8 em Áquila (Itália), em 2009, Brasil e Japão decidiram agir conjuntamente para o desenvolvimento agrícola na África. Moçambique associou-se ao projeto (Garcia & Kato, 2013). A proposta inicial era adaptar a experiência acumulada com o PRODECER às savanas africanas – biomas que, por estarem na mesma latitude, apresentam características e desafios semelhantes aos do cerrado brasileiro para a implementação do agronegócio. O PROSAVANA foi assinado em 2009 e lançado em 2011. Moçambique, com um dos menores IDH do mundo, é um país com população majoritariamente rural e enfrenta níveis elevados de desnutrição e insegurança alimentar. A região selecionada para a execução do projeto é conhecida como Corredor de Nacala, um cinturão agrícola de 14 milhões de hectares no norte do país.

O programa tinha originalmente o objetivo de, por meio do apoio a pequenos e médios agricultores, aumentar a produtividade da agricultura familiar e também gerar excedentes exportáveis sob o modelo do agronegócio. Sua especificidade estaria na ênfase em estimular a monocultura em larga escala voltada à exportação. A EMBRAPA é a coordenadora técnica do PROSAVANA e a Fundação Getúlio Vargas (por meio de sua consultoria GV Agro) foi responsável pelo Plano Diretor do Programa. Trata-se de um programa de longo prazo, com duração de vinte anos, com o objetivo de “melhorar a competitividade do setor rural da região, tanto em matéria de segurança alimentar a partir da organização e

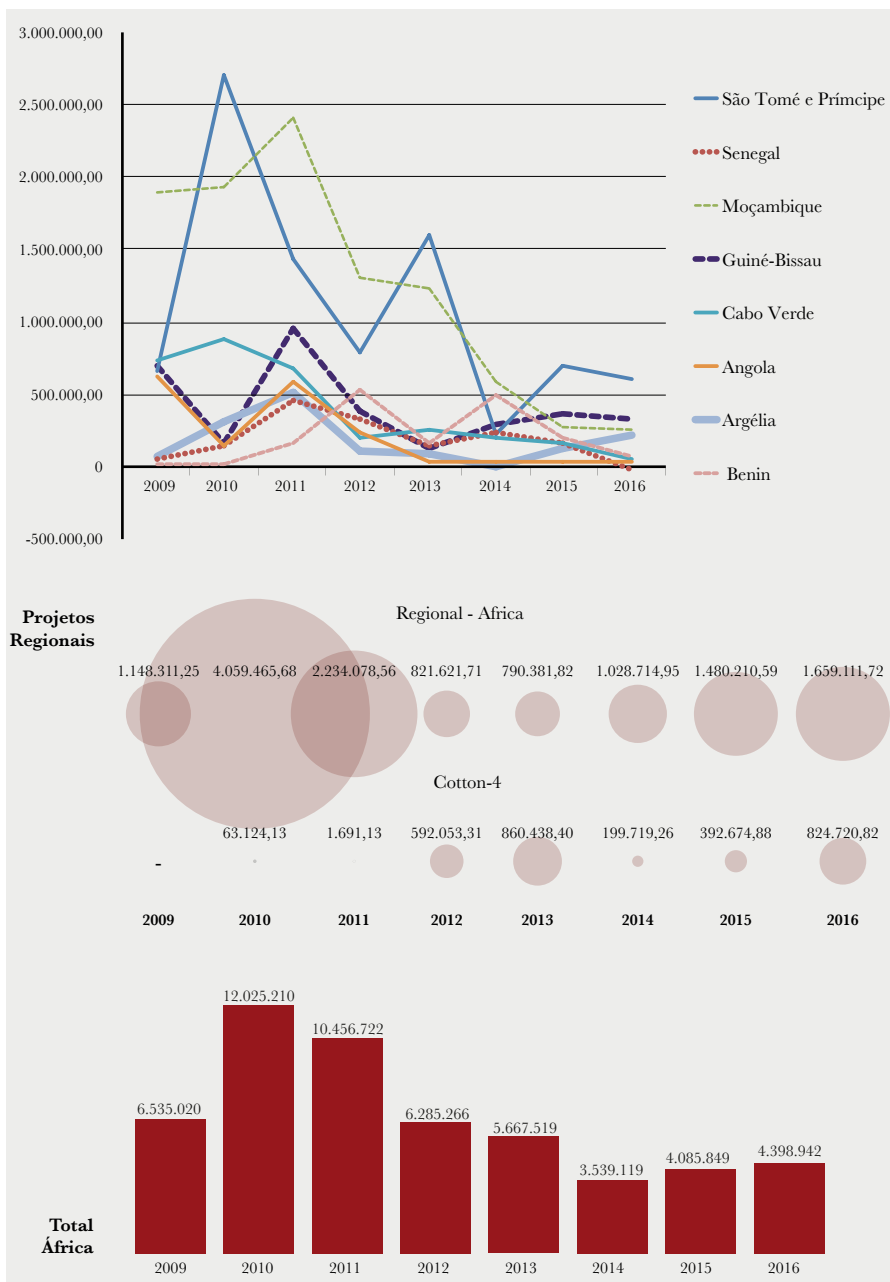
do aumento da produtividade no âmbito da agricultura familiar, como na geração de excedentes exportáveis a partir do apoio técnico à agricultura orientada para o agronegócio”, segundo o resumo executivo do PROSAVANA disponibilizado pela ABC. Planejavam-se aumentos da produtividade e da produção agropecuária regional de 12% ao ano a partir de 2015 (Almeida, 2016; Garcia & Kato, 2016).

O PROSANA já foi apresentado como a mais ampla iniciativa de cooperação internacional brasileira em agricultura e como parte da estratégia oficial do governo moçambicano para o desenvolvimento rural da região. O governo de Moçambique desejava atrair investimentos estrangeiros, negociando acesso a terras que, de acordo com a Constituição, são públicas. Nesse sentido, em julho de 2012, foi lançado o Fundo Nacala, uma iniciativa entre a Fundação Getúlio Vargas, o Ministério da Agricultura de Moçambique, a FAO, a ABC e a JICA, com o objetivo de atrair investimentos privados na ordem de US\$ 2 bilhões para o desenvolvimento agrícola do norte de Moçambique. Os recursos viriam do Brasil, do Japão, do Banco Mundial e de instituições financeiras dos três países. O coordenador da FGV estimava no lançamento um retorno financeiro entre 18 e 23% ao ano. O Fundo não fazia parte do PROSAVANA, mas compartilhava com ele os parceiros envolvidos e os objetivos de expansão da atividade agrícola intensiva. Com a queda internacional no preço das *commodities*, o Fundo não conseguiu nenhum investimento privado e foi encerrado em 2014.

Entre as críticas formuladas ao PROSAVANA, muitas originaram-se de atores da sociedade civil moçambicana, brasileira e japonesa. Entidades locais, em parceria com organizações da sociedade civil do Brasil e Japão, lançaram em 2014 a campanha “Não ao PROSAVANA”. Agricultores locais apontavam que os objetivos dessa cooperação não estariam associados aos das comunidades locais e beneficiariam desproporcionalmente os empresários e os governos do Brasil e do Japão, em detrimento dos camponeses de Moçambique. Temia-se que o incentivo à agricultura familiar ficasse em segundo plano. A União Nacional de Camponeses (UNAC), uma das principais representações da agricultura familiar em Moçambique, liderou críticas à falta de diálogo e de participação.

O PROSAVANA não havia passado por processo algum de consulta popular, atraindo, assim, desconfiança por parte dos pequenos agricultores, principalmente no que diz respeito ao uso de pesticidas e de fertilizantes químicos, à poluição dos recursos hídricos, às ligações muito estreitas com os interesses privados da empresa multinacional brasileira Vale e, como consequência desse processo, à redução das alternativas de sobrevivência e ao aumento dos riscos de empobrecimento das comunidades rurais moçambicanas. No Brasil, principalmente sob a liderança da FASE, conhecida entidade da sociedade civil brasileira, repercutiu imensamente

FIGURA 13. CTI BRASIL-ÁFRICA ENTRE 2009 E 2016 (EM US\$)



Nota: A ABC utiliza o dólar PNUD para contabilizar seus dados. A taxa do dólar PNUD é mensal, ou seja, para toda despesa realizada em determinado mês, a conversão é constante (<http://www.abc.gov.br/diarias>).

Fonte: Coordenação Geral de Administração e Orçamento, ABC, dados de fevereiro de 2017.

a acusação ao governo brasileiro de estar “exportando as contradições do campo brasileiro”, incentivando o êxodo rural e a concentração fundiária, sem atacar o problema do baixo desenvolvimento do meio rural moçambicano, nem a endêmica insegurança alimentar do país (Almeida, 2016; Garcia & Kato, 2016).<sup>12</sup>

Do lado da EMBRAPA, durante a entrevista realizada em Brasília, foi lembrado que o objetivo do PROSAVANA era desde o início desenvolver a agricultura empresarial, afinal este havia sido o pedido formulado pelos governos dos três países; no entanto, o governo moçambicano nunca teria implementado, na prática, essa noção de agricultura empresarial.<sup>13</sup> O mimetismo das parcerias entre Brasil e Japão para Moçambique não pareceu produzir, até agora pelo menos, resultados positivos. No bojo dessas muitas críticas, nos últimos tempos o PROSAVANA vem passando por reformulações, tendo sido realizada, em 2015, uma consulta popular, cujos resultados apontavam para a diminuição de sua ênfase no agronegócio em prol do estímulo a pequenas e médias empresas com envolvimento de agricultores moçambicanos e pequenos produtores. Os resultados futuros do PROSAVANA são incertos e sua implementação merece o olhar atento das instituições envolvidas, como também dos atores diretamente atingidos e das organizações da sociedade civil de Brasil, Japão e Moçambique.

Além da agricultura, a CTI brasileira com países africanos (principalmente nos chamados países africanos de língua oficial portuguesa, os PALOP) se destaca em outros setores, tais como saúde, educação e, como vimos anteriormente, defesa – haja vista que os países africanos e atlânticos integram o chamado “entorno estratégico”, nos termos oficiais do MD. Em termos geográficos, quando todas os setores de CTI são considerados, os dados são eloquentes: os PALOP são prioritários em matéria de CTI para o governo brasileiro, ao lado de Argélia (principalmente nos anos 2010 e 2011), Benin e Senegal no continente africano (Figura 13). Em 2005, o Brasil implementou 119 projetos e atividades de CTI no mundo todo, 54 dos quais na África; entre os 54 projetos implementados no continente africano, 35 referiam-se aos PALOP.<sup>14</sup> Em 2014, a cooperação brasileira atendeu a 33 países do continente africano, com um orçamento de US\$ 57 milhões em projetos em execução, com destaque para Angola, Argélia, Benin, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Mali, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Senegal e Tanzânia.<sup>15</sup>

---

12 Parte dos receios foi confirmada com o vazamento dos relatórios executivos realizados por peritos internacionais que reforçavam a ênfase do projeto na agricultura intensiva de exportação (<https://www.grain.org/article/entries/4703-leaked-prosavana-master-plan-confirms-worst-fears>).

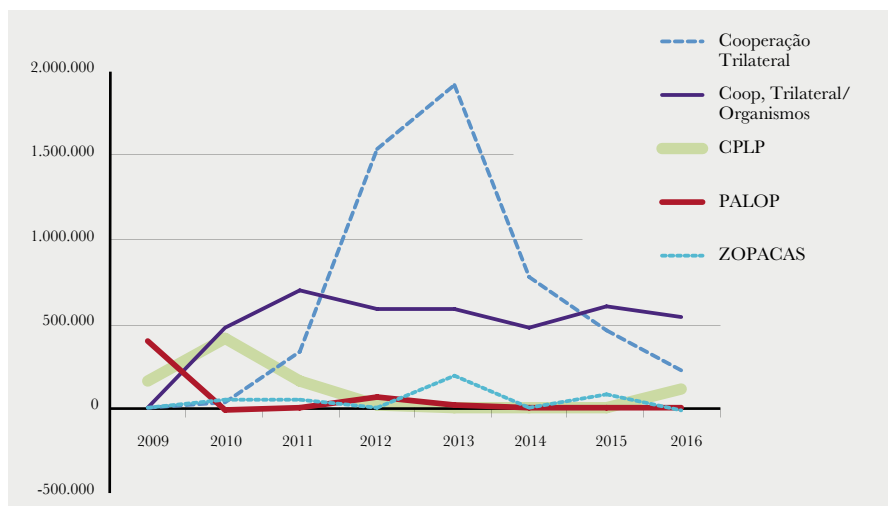
13 Entrevista com Paulo César Nogueira, Assessor da Secretaria de Relações Internacionais da EMBRAPA, em Brasília, no dia 28 de julho de 2016.

14 Dados a partir do boletim *Via ABC*, de outubro de 2005.

15 Relatório de Atividades de Cooperação Técnica, Gerência de África, Ásia e Oceania (2014). Publicação interna da ABC, janeiro de 2015.

Como na região latino-americana, os projetos regionais também são relevantes no continente africano, com destaque para o já mencionado “Programa do Algodão”, mas também para os projetos desenvolvidos com a CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), com os países que integram a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), ademais de diferentes modalidades de cooperação trilateral, como veremos em detalhe na seção seguinte deste capítulo (Gráfico 8).

Gráfico 8. CTI trilateral e multilateral Brasil-África entre 2009 e 2016 (em US\$)



Nota: A ABC utiliza o dólar PNUD para contabilizar seus dados. A taxa do dólar PNUD é mensal, ou seja, para toda despesa realizada em determinado mês, a conversão é constante (<http://www.abc.gov.br/diarias>).

Fonte: Coordenação Geral de Administração e Orçamento, ABC, dados de fevereiro de 2017.

Há vários fatores que nos permitem explicar por que os PALOP são tão relevantes na CTI brasileira. Na perspectiva operacional da gestão de projetos, o fato de Brasil e PALOP compartilharem a língua portuguesa facilita enormemente a transferência de práticas de políticas públicas por servidores brasileiros. Ademais, os PALOP fazem parte de um continente cuja população foi historicamente submetida à escravidão e à migração transatlântica forçada com efeitos expressivos na demografia brasileira. Aspecto fundamental: trata-se de países que são prioritários na política externa, com os quais o Brasil compartilha laços históricos e culturais.

São parceiros privilegiados na busca brasileira por liderança internacional, uma vez que projetam a diplomacia brasileira além da região latino-americana.

Nesse sentido, e ainda do ponto de vista das relações internacionais, deve ser lembrada a criação da CPLP em 17 de julho de 1996, por ocasião da Primeira Conferência de Chefes de Estado e de Governo em Lisboa, com o objetivo “de consolidar a realidade cultural que confere identidade própria aos países de língua portuguesa, promover a concertação político-diplomática e estimular a cooperação, conjugando iniciativas para a promoção do desenvolvimento econômico e social dos povos comunitários”, de acordo com a Declaração Constitutiva da CPLP. Em julho de 2000, na Terceira Reunião de Cúpula da CPLP, realizada em Maputo, foi aprovada a “Declaração sobre Cooperação, Desenvolvimento e Democracia na Era da Globalização”, que reafirmou o compromisso dos países-membros com os valores democráticos, a erradicação da pobreza e a promoção do desenvolvimento sustentável. O Timor-Leste, que desde 1998 vinha participando na qualidade de membro observador, incorporou-se em definitivo à Comunidade em 31 de julho de 2002, seguido pela Guiné-Equatorial em 2014.

Portanto, os PALOP são parceiros fundamentais na agenda de política externa e na cooperação internacional desenvolvida pelo governo brasileiro. No caso específico da cooperação educacional, por exemplo, de acordo com dados oficiais sistematizados do Ministério da Educação, entre 2000 e 2013 houve 5.083 estudantes de graduação (no âmbito do PEC-G) provenientes dos PALOP, o que representou nesse período 66,2% de um total de 7.676 estudantes estrangeiros, ao passo que entre 2000 e 2012 houve 354 estudantes de pós-graduação (PEC-PG) de um número total de 1.880 (18,8% do total). Ainda em matéria de educação superior, no governo do Presidente Lula da Silva, estabeleceu-se uma nova universidade federal a fim de promover a cooperação com os países de língua oficial portuguesa: a Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Desde então, a UNILAB tem sido uma universidade-chave para acolher estudantes dos cinco PALOP (Milani et al., 2016; Ullrich & Carrion, 2013). Além disso, a UNILAB também desempenhou papel particularmente relevante quando foram aplicadas sanções internacionais, definidas no âmbito da CPLP, contra o governo de Guiné-Bissau em 2012: as demandas por bolsas de PEC-G e PEC-PG foram direcionadas à UNILAB. Desse modo, o governo brasileiro adotou posicionamento intermediário entre a necessidade de acatar uma decisão multilateral (suspendendo os programas PEC-G e PEC-PG) e a de não punir os estudantes guineenses, mantendo a cooperação aberta por intermédio da UNILAB. Nesses dois anos (2012 e 2013) de suspensão dos programas PEC-G e PEC-PG, foram enviados, respectivamente, 44 e 78 estudantes à UNILAB.

Além das bolsas de PEC-G e PEC-PG já mencionadas, também merecem destaque as atividades de educação a distância e ensino profissional. O Instituto Rio Branco do Itamaraty também recebe jovens diplomatas dos cinco PALOP para a formação profissional. Organizações da sociedade civil atuando nesse campo nos PALOP são em número mais reduzido, podendo-se incluir a ALFASOL, a associação Missão Criança e o Instituto Elos – geralmente atuando em programas de educação de jovens e adultos. Desde 2003, a Ação Educativa, ONG brasileira com sede em São Paulo, também tem estado envolvida em projetos de educação não-formal em países da CPLP, através da organização de seminários e a criação de um Centro de Referência em Educação de Jovens e Adultos na Cooperação Sul-Sul, em parceria com a UNESCO e a UNILAB.

Cabo Verde é o número um na lista dos dez países principais com os quais o Brasil coopera em educação por meio da ABC e do Ministério da Educação. Em primeiro lugar, a cooperação ocorre no campo dos programas de intercâmbio já mencionados (PEC-G e PEC-PG). Cabo Verde é o país que mais enviou estudantes (com bolsa brasileira ou de outro país) para fazer cursos de graduação no Brasil gratuitamente. É o segundo entre os PALOP quando se consideram ambos os programas: 2.657 estudantes de graduação de um total número de 7.676 estudantes estrangeiros (34,6%) e 112 estudantes de pós-graduação (5,9% do total). Em segundo lugar, a cooperação técnica com Cabo Verde teve crescimento considerável nos anos 2008, 2009 e 2010, principalmente no âmbito do programa de desenvolvimento acadêmico e institucional da Universidade de Cabo Verde (UNI-CV). Em terceiro, os projetos de formação de jovens e adultos também merecem destaque, mediante a construção do centro de formação profissional já inaugurado na cidade da Praia, cuja execução ficou a cargo do SENAI, com orçamento de aproximadamente US\$ 1,33 milhão do governo brasileiro e contrapartida de Cabo Verde de cerca de US\$ 220 mil (Milani et al. 2016).

No caso de Angola, em matéria de cooperação em educação, ressaltam-se os programas PEC-G e PEC-PG, bem como a presença de estudantes angolanos na UNILAB. Além disso, o Ministério do Meio Ambiente iniciou em 2007 um programa de cooperação em matéria de educação ambiental, com vistas à formação de técnicos angolanos do Ministério angolano do Urbanismo e Ambiente. No nível subnacional, em 2011, Angola e Bahia assinaram um acordo de cooperação em gestão da educação.

No caso de São Tomé e Príncipe, além dos programas PEC-G e PEC-PG e da participação de estudantes na UNILAB, desde 2007 os dois governos cooperaram no setor de alimentação escolar. Trata-se de uma tentativa de transferência de uma política pública brasileira (o Programa Nacional de Alimentação Escolar)

para São Tomé, por meio de assessoria nas áreas de nutrição escolar, gestão de políticas públicas e controle social. O projeto não se limitou exclusivamente à prestação de serviços de assessoria técnica e treinamento para as cantinas escolares, porquanto o governo brasileiro também enviou alimentos para cerca de 42 mil crianças que frequentam a escola primária em São Tomé e Príncipe. Outra iniciativa é o Programa de Parceria na Alfabetização, envolvendo o Ministério da Educação, a ALFASOL (responsável pela execução) e universidades federais brasileiras. Até 2012, pelo menos 18.491 jovens e adultos de São Tomé e Príncipe tinham frequentado cursos de alfabetização e outros 2.529 haviam participado de cursos de pós-alfabetização.

Guiné-Bissau também se beneficia dos programas de intercâmbio PEC-G, PEC-PG e UNILAB, como mencionado. O Brasil, por meio do SENAI, também construiu um centro de educação profissional em Bissau, onde desde 2009 cerca de mil e duzentos profissionais já foram treinados. Outro centro de treinamento foi desenvolvido para promover o aperfeiçoamento de pessoal de segurança, sob os auspícios do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. É o primeiro centro do gênero fora do Brasil, e esta iniciativa de cooperação triangular recebeu o aporte de US\$ 3 milhões do governo brasileiro entre 2010 e 2013 (Milani et al. 2016).

Apesar da relevância de todas essas iniciativas, Moçambique tem sido o principal parceiro da CTI desenvolvida pelo governo brasileiro com os PALOP. Moçambique foi o principal receptor da cooperação técnica brasileira prestada entre 2003 e 2010, totalizando 15% do total de valores executados em projetos em agricultura, saúde, educação e outras áreas. Entre 2011 e 2013, o país também foi o principal destino dos gastos em cooperação técnica brasileira (IPEA & ABC, 2016). Brasil e Moçambique têm relações diplomáticas desde novembro de 1975, quando Moçambique se tornou independente. A embaixada do Brasil foi inaugurada em Maputo no dia 1º de março de 1976, mas foi só em janeiro de 1998 que Moçambique abriu sua embaixada em Brasília, depois de longos anos de guerra civil. Entre 1961 e 1964 a política externa brasileira já tinha destacado a importância das relações Brasil-África, mas ainda tendia a privilegiar as relações de amizade entre Brasil e Portugal em detrimento dos movimentos de luta anticolonial. A ambivalência do comportamento oficial brasileiro gerou algumas tensões diplomáticas com algumas nações recém emancipadas no continente africano. Foi somente na década de setenta que a diplomacia brasileira começou a mudar seu perfil em relação aos PALOP, tendo sido o primeiro ou um dos primeiros a reconhecer a soberania dos cinco países a cada momento de declaração das respectivas independências. Com o fim da ditadura civil-militar no Brasil na década

de oitenta, o regime democrático tem sido capaz de desenvolver a sua diplomacia bilateral com os PALOP e multilateral com a CPLP (Milani et al., 2016).

A aproximação gradual entre os PALOP e o Brasil abrange uma ampla gama de programas. No caso específico de Moçambique, isso não é diferente. Como sublinhou Paulo Lima em entrevista realizada em julho de 2016:

“Existem muitos projetos em curso em Moçambique. Por exemplo, o projeto da Caixa de moradia urbana, em parceria com UNICAMP, UFRGS, UFRJ e USP. Moçambique também é o país com o qual mais tem problemas. É o país com o qual o Brasil mais coopera. Os problemas refletem uma realidade: a falta de marco regulatório, a falta de capacidade de implementação do nosso lado. É possível implementar projetos via embaixadas, mas a parceria com o PNUD é muito importante para viabilizar de modo mais ágil a cooperação técnica do Brasil. As embaixadas brasileiras (aquelas onde há muitos projetos, por exemplo, em Moçambique) têm melhor compreensão da parceria com o PNUD” (Entrevista com Paulo Lima, Coordenador de Cooperação Técnica com países africanos de língua portuguesa e Timor-Leste, em Brasília, em 26/07/2016).

Mais recentemente, a partir do momento em que a política externa brasileira passou a enfatizar de forma mais explícita as relações Sul-Sul (Vigevani & Cepaluni, 2007; Lima, 2008), os governos de Brasil e Moçambique assinaram onze instrumentos de cooperação técnica. O Presidente Joaquim Chissano realizou visita oficial ao Brasil em agosto de 2004, momento em que ele e o presidente brasileiro assinaram um acordo de amortização de 95% da dívida pública de Moçambique, um montante aproximado de US\$ 315 milhões, convertido em créditos comerciais concedidos no âmbito do programa de incentivo à exportação do governo do Brasil. Em setembro de 2007, o Presidente Armando Guebuza fez visita oficial ao Brasil como convidado de honra na parada do 7 de setembro. À dimensão imaterial de ênfase à solidariedade entre países do Sul também correspondia, no bojo da diplomacia conduzida por Lula e Celso Amorim, uma forte dimensão material da política externa relativa a financiamentos, investimentos e cooperação técnica.

É sabido que Moçambique coopera com muitas agências bilaterais e multilaterais no âmbito da CNS. Durante os anos noventa recebeu cerca de US\$ 700 milhões de AOD por ano e, no século XXI, esta média aumentou para US\$ 941 milhões (em 2006), US\$ 1,71 bilhão (em 2011) e US\$ 1,48 bilhão (em 2012), segundo estatísticas da OCDE. Contrastada com esses montantes, percebe-se que, em termos financeiros, a cooperação brasileira em Moçambique é irrelevante, mas seu foco em cooperação técnica, formação profissional, ensino superior e educação a distância tende a ser bem avaliado por gestores moçambicanos que

salientam seu potencial para o futuro – mas apenas sob certas condições. Em primeiro lugar, os moçambicanos estão acostumados a lidar com as agências do CNS, e cada vez mais procuram controlar o processo de tomada de decisão e definição de prioridades. Isso significa que, independentemente das boas intenções que a diplomacia de solidariedade do Brasil possa apresentar e das semelhanças que ambos os países em desenvolvimento possam compartilhar, há uma necessidade para o Brasil de profissionalizar a sua política de cooperação educacional e de ajustar suas propostas de políticas para a realidade local moçambicana. Em segundo lugar, os muitos agentes envolvidos nos projetos da CTI brasileira muitas vezes conduzem à fragmentação dos processos de tomada de decisão, ademais de acarretar dificuldades de coordenação (Milani et al. 2016).

No setor de saúde, o destaque da agenda de CTI entre Brasil e Moçambique é a cooperação em HIV-AIDS, por meio do projeto “Fábrica de Medicamentos Retrovirais em Moçambique”, tanto por seus efeitos potencialmente positivos, quanto pelas dificuldades ao longo de sua execução. Em termos sociais, Moçambique apresenta indicadores de renda *per capita*, índice de desenvolvimento humano (IDH) e expectativa média de vida que estão entre os mais baixos do planeta. A Organização das Nações Unidas inclui o país em sua lista dos países menos desenvolvidos no mundo.<sup>16</sup> Nesse quadro, a expansão da AIDS veio agravar ainda mais as condições de vida da população moçambicana: em 2012, estimava-se que 11,2% da população adulta era composta por portadores do vírus HIV. O total de indivíduos vivendo com o vírus poderia alcançar 1,8 milhão em uma população de 25 milhões de pessoas. A doença teria produzido 740 mil órfãos.<sup>17</sup> Segundo a OMS, em 2012 a AIDS foi a principal causa de morte no país, responsável por 81.800 óbitos nesse ano.<sup>18</sup> Estimava-se que apenas 54% dos indivíduos indicados para tratamento antirretroviral recebiam medicação em 2012, ainda que este indicador tenha aumentado significativamente em relação aos 3% de cobertura em 2004. Pacientes com HIV/AIDS ocupavam metade dos leitos hospitalares em 2006, segundo dados do próprio governo moçambicano, refletindo a sobrecarga causada pelo HIV/AIDS em um sistema de saúde já bastante frágil (Lopes, 2013). No campo da saúde, o país ainda enfrenta outros grandes desafios com males como malária, tuberculose, hanseníase e cólera, em muitos casos em associação com a AIDS. O quadro geral na saúde, em especial por causa das infecções por HIV e suas consequências, tem resultados negativos também para o desenvolvimento econômico do país com impactos significativos

---

16 Disponível em: <<http://unohrlls.org/about-ldcs/>>. Acesso em nov 2016.

17 Dados divulgados pela UNICEF e disponíveis na seguinte página da UNICEF (ONU): <[https://www.unicef.org/infoby-country/mozambique\\_statistics.html#1116](https://www.unicef.org/infoby-country/mozambique_statistics.html#1116)>. Acesso em nov 2016.

18 Disponível em: <<http://www.who.int/gho/countries/moz.pdf?ua=1>>. Acesso em nov 2016.

em termos de redução da população economicamente ativa e da disponibilidade de força de trabalho.

O Sistema Nacional de Saúde (SNS) de Moçambique sofre de problemas crônicos, como carência de suprimentos de insumos, falta de equipamentos e profissionais qualificados. Seu financiamento é dependente de recursos externos, reproduzindo o quadro de dependência externa de Moçambique em suas principais políticas públicas (Lopes, 2013; Almeida, 2016). A escassez de recursos domésticos e a dependência de ajuda externa dificultam ainda mais a criação de uma resposta eficiente para as principais crises na área da saúde.

“A resposta ao HIV/SIDA em Moçambique continua a ser essencialmente sustentada pela assistência externa. Em 2011, os recursos internacionais representaram cerca de 95% do total de despesas para o HIV no país. Recursos públicos domésticos foram responsáveis por 5,1% da resposta (US\$ 13,4 milhões) e recursos privados moçambicanos corresponderam a uma taxa inferior a 0,1%, com US\$ 230 mil. A maior contribuição foi feita pelo Governo dos Estados Unidos da América, cuja contribuição totalizou US\$ 187 milhões de dólares e foi responsável por 72% da resposta à SIDA em Moçambique. Dentre os outros financiadores estavam o Fundo Global para o HIV, TB e Malária (US\$ 23 milhões), financiadores bilaterais (US\$ 11 milhões), agências da ONU (US\$ 11 milhões), ONGs internacionais e filantrópicas (US\$ 10 milhões), e outras organizações multilaterais (US\$ 5 milhões)” (Almeida, 2016, p. 56).

Nesse contexto, a inauguração em 2012 de uma fábrica de antirretrovirais e outros medicamentos no país foi um divisor de águas. A fábrica, denominada Sociedade Moçambicana de Medicamentos (SMM), instalada na Província da Matola nos arredores de Maputo, é o primeiro laboratório farmacêutico totalmente público da África e permite que Moçambique produza medicamentos para o tratamento de portadores do HIV e outras doenças, reduzindo os recursos gastos com importação e possibilitando ao país uma fonte de renda, com o arrendamento das instalações e com a venda de medicamentos a agências doadoras internacionais e ao setor externo. A fábrica de medicamentos antirretrovirais de Moçambique foi resultado de um acordo de cooperação com o Brasil. Um dos mais ambiciosos projetos de cooperação técnica internacional já realizado pelo Brasil, o laboratório foi a menina dos olhos do Ministério da Saúde e da Agência Brasileira de Cooperação, considerado exemplo do esforço brasileiro por realizar práticas de cooperação de caráter estruturante. A instalação é um esforço para reduzir a dependência e ampliar a autonomia de Moçambique no setor de saúde. O estabelecimento da fábrica foi o ápice da trajetória da cooperação no campo da saúde entre os dois países e entre o Brasil e os demais países da CPLP, âmbito que

já havia incluído (e ainda inclui) ações como capacitação de profissionais, criação de mestrados acadêmicos em ciências da saúde, implantação de Bancos de Leite Humano e Centros de Lactação, entre outras ações (Garcia & Svartman, 2014).

A participação da Fundação Oswaldo Cruz faz parte de uma história de cooperação em saúde desta agência com o continente africano desde os anos 1990 consolidada com a abertura do Escritório Regional de Representação da Fiocruz em Moçambique em 2008 e da criação do Centro de Relações Internacionais (Cris) em 2009, com sede no Rio de Janeiro (Fedatto, 2015). A atuação da Fiocruz junto aos PALOP mudou de patamar nos anos 2000. Segundo a ABC e a própria Fiocruz, “2005 e 2006 marcaram o início de uma segunda fase da cooperação em saúde com os países-membros da CPLP”, visando à estruturação das instituições nacionais que possam elas próprias assumir a implementação das políticas construídas no âmbito da saúde pública (Carrillo Roa & Silva, 2015, p. 161).

Esse projeto de cooperação é reflexo da política brasileira de atenção às pessoas vivendo com o vírus do HIV/AIDS. O Brasil foi o primeiro país em desenvolvimento a fornecer atenção à saúde integral, universal e gratuita para essas pessoas. O programa brasileiro associa domesticamente política de distribuição gratuita de medicamentos e política de produção farmacêutica local, pública ou privada (Fedatto, 2015). Desde 2001, o Brasil tem liderado os esforços internacionais pela diminuição nos preços dos medicamentos importados e pela produção nacional como medidas de garantir a distribuição. O discurso diplomático para o tema tradicionalmente parte do entendimento de que o acesso a medicamentos essenciais é questão de direitos humanos (Souza, 2012).

O projeto de cooperação teria surgido de um pedido do governo moçambicano e teve seu pontapé inicial em 2003 com a visita do então Presidente Lula a Maputo, durante a qual anunciou que o Brasil doaria uma fábrica de medicamentos antirretrovirais ao país africano. As informações preliminares davam conta de que o Brasil doaria todos os equipamentos da fábrica (estimados em US\$ 5 milhões), os medicamentos e toda a certificação para a fabricação e controle de qualidade dos produtos (Lopes, 2013). Caberia a Moçambique as obras de instalação da fábrica, orçada em US\$ 5,4 milhões. O Brasil também seria responsável pela capacitação da mão-de-obra para trabalhar na instalação. No total, a previsão inicial de custos para instalação do laboratório farmacêutico para o Brasil alcançava US\$ 21,4 milhões.

Do lado brasileiro, o projeto teve o Ministério da Saúde como instituição executora, a ABC como instituição coordenadora e, como instituições implementadoras, a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde

(FIOTEC, ligada à FIOCRUZ) e a própria FIOCRUZ. Os recursos brasileiros seriam alocados a partir do orçamento do Ministério da Saúde (Almeida, 2016). Em Moçambique, a execução foi responsabilidade do Ministério da Saúde, a coordenação do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação e Secretário Permanente e da Direção de Planificação e Cooperação do Ministério da Saúde. O projeto também contou com a participação financeira pontual da empresa brasileira Vale.

A partir de acordo assinado em julho de 2005, o Ministério da Saúde e a FIOCRUZ realizaram um relatório de viabilidade técnico-econômica, iniciado em abril de 2006 e divulgado em março de 2007. O documento previa várias linhas de atuação para o governo moçambicano, que incluíam a possibilidade de compra de um terreno ou adaptação de planta industrial para a função. Após a conclusão do documento, a embaixada brasileira em Moçambique enviou telegrama ao MRE afirmando os benefícios estratégicos da medida:

“A conclusão do estudo de viabilidade para o estabelecimento de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais neste país teria uma repercussão extremamente positiva para o Brasil, não só na África e países que acompanham com interesse a evolução deste continente, como em diversos organismos internacionais. Já não fosse o compromisso do presidente Lula a respeito, a expectativa moçambicana e de países africanos, o certo ceticismo de muitos outros, creio modestamente que um rápido início de instalação da fábrica seria elemento para também reforçar a posição – e credibilidade – brasileira em sua reivindicação de reformas na ONU” (Telegrama Embaixada do Brasil em Moçambique para Itamaraty, número 00274, março de 2007 *apud* Fedatto, 2015, p. 21).

Em 2008, o Presidente Lula esteve em Maputo para a inauguração do escritório da FIOCRUZ no país e visitou as futuras instalações da fábrica. Nesse ano, um novo projeto de cooperação foi assinado para garantir a capacitação de profissionais moçambicanos para atuar na fábrica (Fedatto, 2015). Também em 2008, o governo moçambicano optou por comprar uma antiga unidade produtora de soluções parenterais de grandes volumes (fábrica de soros) localizada em Matola e que pertenceria a um ministro de Estado (*apud* Lopes, 2013, p. 149). A fábrica era a única indústria farmacêutica privada no país. Após a compra, o governo declarou não dispor dos recursos necessários para a obra de adaptação. O impasse foi resolvido pela intervenção do Presidente Lula que conseguiu o apoio da mineradora Vale. A empresa já atuava em Moçambique e possuía projetos sociais no país. A Vale doou 75% (US\$ 4,5 milhões) dos custos da obra para inteirar a contrapartida do governo moçambicano. As obras começaram em 2009 e foram concluídas em 2011. A Vale também garantiu a contratação de um diretor de produção indicado pela Fiocruz para morar em Moçambique e

trabalhar diretamente na fábrica na coordenação das atividades de produção após a transferência de *expertise* brasileira e a capacitação dos técnicos moçambicanos (Lopes, 2013).

A partir desse momento, iniciam-se as demais etapas do acordo de cooperação, com a realização do *layout* da fábrica, do projeto básico e, posteriormente, do projeto executivo e o esboço do projeto de capacitação dos técnicos moçambicanos (Lopes, 2013). Reiterando o compromisso da construção da fábrica, Lula visitou Moçambique mais uma vez em dezembro de 2010. Em abril do ano seguinte, as obras iniciaram. Em 2011, o Brasil adquiriu os equipamentos cuja instalação foi concluída em 2012. Foram encontradas várias dificuldades ao longo da execução do projeto: desde a definição do compartilhamento das responsabilidades e custos, a escolha do local, o processo de licenciamento, a capacitação de pessoal e os estudos de engenharia até a conciliação de culturas organizacionais distintas, problemas administrativos e burocráticos e a administração dos interesses múltiplos dos atores (OPAS, 2011; Lopes, 2013). Houve críticas em Moçambique quanto à construção da fábrica, algumas baseadas em boatos, como um possível interesse brasileiro na venda de insumos de medicamentos – de fato, o Brasil não produz esses insumos. Cooperantes brasileiros declararam ter sentido resistência ao projeto dentro do próprio governo moçambicano (Almeida, 2016). Os atrasos também podem ser explicados pela ousadia do empreendimento. Houve atrasos na liberação dos recursos dos dois lados. Pelo Brasil, a contribuição somente foi liberada no final de 2009 (Almeida, 2016). Em Moçambique, o governo declarou não possuir os recursos para levar o projeto adiante em 2008.

A inauguração da fábrica ocorreu em fases, de modo a iniciar com as atividades mais simples. A primeira etapa começou em 21 de julho de 2012 com a embalagem de medicamentos vindos do Brasil. Houve ruídos entre os dois governos e Moçambique recusou definir o evento como “inauguração”. Uma cerimônia oficial ocorreu, definida como “arranque das operações da fábrica”, com a presença do então vice-presidente Michel Temer, mas sem autoridades do primeiro escalão do Ministério da Saúde moçambicano (apenas a governadora da cidade de Maputo). Já nesse ano, iniciou-se a produção de dois medicamentos genéricos do coquetel anti-HIV, a Lamivudina e a Nevirapina.

Ao total, o Brasil contribuiu para a projeto de cooperação com R\$ 41,8 milhões e Moçambique aproximadamente com US\$ 15,4 milhões (incluído a contribuição da mineradora Vale, segundo Fedatto (2015). Com o pleno funcionamento das instalações, espera-se que o retorno dos investimentos ocorra em sete anos, apenas com os recursos oriundos das vendas nacionais. A previsão era de produzir 21 medicamentos diferentes: além dos 6 antirretrovirais, haveria anti-

bióticos, antianêmicos, anti-hipertensivos, anti-inflamatórios, hipoglicemiantes, diuréticos, antiparasitários e corticosteroides. A SMM também é responsável pela produção de cloreto de sódio 0,9% e glicose 5%. Em seu site, a fábrica indica que atualmente são produzidos 17 medicamentos, entre os quais 6 antirretrovirais. Em entrevista realizada em Brasília em julho de 2016, o Embaixador Fernando Abreu ressaltou que este projeto poderia ser considerado “uma má prática”, inclusive porque o “estudo de viabilidade havia apontado que o projeto não era viável”. A realidade da Sociedade Moçambicana de Medicamentos é delicada, nas palavras do ex-Diretor da ABC: trata-se de um projeto hoje “sem viabilidade financeira, sem capacidade de produção, sem possibilidades de exportação e com grande risco de privatização”.<sup>19</sup>

Essa breve apresentação de projetos de CTI do governo brasileiro executados nos últimos anos em parceria com países latino-americanos, caribenhos e africanos confirma algumas pistas que a academia brasileira interessada em estudar o campo da cooperação e do desenvolvimento internacional tem desenvolvido principalmente a partir dos anos 2000, quando a atuação no governo brasileiro nesse setor mudou de escala e passou a chamar a atenção de atores internacionais do Norte e do Sul. Os princípios da política declaratória de cooperação Sul-Sul (solidariedade, horizontalidade, não ingerência, respeito à soberania estatal, não uso de condicionalidades políticas relacionadas a direitos humanos e modelos democráticos, compartilhamento de experiências e práticas de políticas públicas, etc.) emanam de narrativas oficiais e forjam um regime simbólico, ou contribuem nesse sentido, que desafia o que está normativamente estabelecido no âmbito da OCDE. Parece, mas isso deve ser acompanhado criteriosamente por futuras pesquisas, que os acontecimentos políticos relacionados ao controverso *impeachment* de 2016 não teriam afetado a construção dessa narrativa na área específica da cooperação técnica e nos trabalhos da ABC – muito embora no campo mais abrangente da política externa tenha se confirmado o afastamento em relação à prioridade das relações Sul-Sul (integração regional, cooperação, BRICS, etc.) que marcaram a “política externa ativa e ativa” (Amorim, 2015). O quanto 2016 afetou o *soft power* brasileiro, as credenciais diplomáticas e a capacidade de difusão de normas democráticas e práticas de políticas públicas também deve ser objeto de contínuo escrutínio, mas definitivamente os primeiros meses já apontam que haverá efeitos negativos sobre a imagem internacional do Brasil.

No entanto, ademais das construções oficiais, retóricas e normativas em matéria de CSS – que em si são relevantes – acredito haver uma dimensão profundamente empírica e, portanto, analítica que deve ser aprofundada. Muitas iniciativas

<sup>19</sup> Entrevista realizada com o Embaixador Fernando Abreu, em Brasília, em 25 de julho de 2016.

estão em curso, algumas publicações fundadas em autonomia acadêmica, isenção científica, experiências práticas e pesquisa empírica já estão disponíveis (Abdenur, 2014; Burges, 2014; Cabral & Weinstock, 2010; Corrêa, 2010; Duarte, 2014; Fonseca et al., 2015; Gu et al., 2016; Klein, 2014; Milani et al., 2013; Ribeiro & Carvalho, 2014; Santos & Kraychete, 2016), mas sua continuidade é peça-chave para se verificar em que medida e em quais aspectos as práticas da cooperação brasileira na América Latina, no Caribe e no continente africano diferem da AOD promovida pelos membros do CAD da OCDE e refletem algum aprendizado com os erros do passado da CNS.

### **3.2 – Cooperação técnica trilateral com organismos internacionais: orçamentos crescentes e oportunidades de uma nova modalidade de cooperação**

Estudos sobre parcerias triangulares entre países do Norte e do Sul, envolvendo em alguns casos organismos internacionais, têm sido objeto de interesse crescente na academia, porém a maioria dos artigos e relatórios publicados origina-se de agências e organizações internacionais. São poucas as análises independentes, conduzidas por pesquisadores e professores (Abdenur, 2009; Altenburg et al., 2007; Ayllón, 2013; Farias, 2015). De acordo com esses poucos autores que já se debruçaram sobre o tema, cerca de dois terços dos doadores tradicionais membros do CAD-OCDE estão envolvidos em projetos de cooperação triangular, com o Japão em primeiro lugar, seguido por Alemanha, Espanha e Canadá. Também participam alguns bancos multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Asiático de Desenvolvimento, e agências das Nações Unidas, como o PNUD. Países do Sul que fazem parte de arranjos de cooperação triangular, geralmente economias de renda média alta que apresentam, comparativamente, melhores indicadores de desenvolvimento humano, podem ser encontrados na África (África do Sul, Quênia e Tunísia), na Ásia (China, Cingapura, Filipinas, Índia, Malásia, Tailândia e Vietnã) e na América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México). Os países que se encontram na outra ponta, acolhendo a transferência de experiências de políticas públicas, tendem a apresentar indicadores sociais, econômicos e institucionais menos avançados; muitos deles já há muito tempo vinham se beneficiando também de projetos de CTPD. Ainda existem possibilidades de programas de cooperação triangular unicamente entre países em desenvolvimento, a exemplo do fundo de combate à pobreza criado por África do Sul, Brasil e Índia no bojo do Fórum Índia-Brasil-África do Sul, coalizão formada em 2003. A Agenda de Cooperação de Nova Déli, assinada em

2007, inclui não apenas cláusulas para fortalecer o comércio entre os três países, mas também modestas provisões (na ordem de US\$ 1 milhão por país e por ano) a fim de fomentar a luta contra a pobreza em outros países em desenvolvimento.

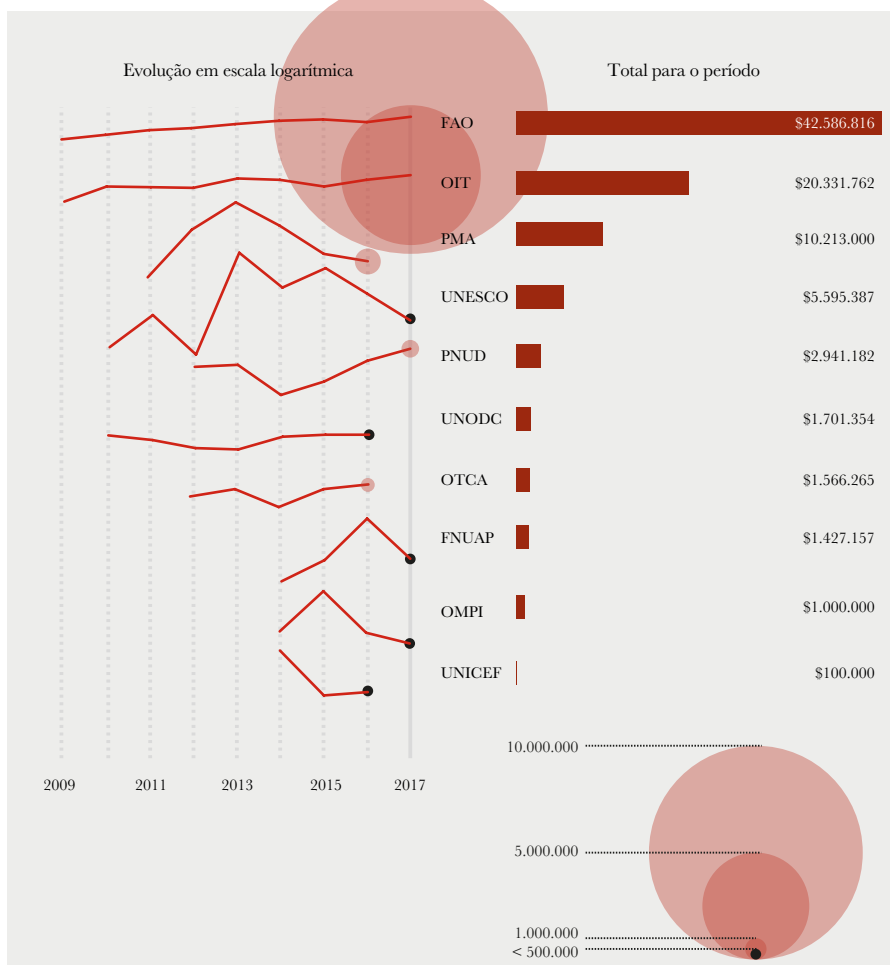
No entanto, ainda não existe consenso quanto ao termo a ser usado para qualificar essas práticas (triangular, trilateral), nem quanto ao seu conteúdo ou significado. “Cooperação trilateral” é o termo mais usado pelas agências do Brasil, da China e dos EUA, embora com sentidos distintos, ao passo que “cooperação triangular” é o termo mais empregado pela SEGIB, pela OCDE e pela ONU. Segundo Bruno Ayllón (2013), existem semelhanças e diferenças no modo como os governos, suas agências e as organizações multilaterais empregam os termos e definem essa modalidade de cooperação internacional: do lado das semelhanças, são frequentes as menções às complementaridades entre os países, às sinergias (diga-se de passagem, termo este muito difundido, mas também pouco definido pelas próprias agências...), aos acordos de financiamento complementar e aos intercâmbios de conhecimentos e práticas; do lado das diferenças, o que mais chama a atenção é a busca por legitimação quer das práticas de CNS, quer da solidariedade entre os países do Sul. Como lembra Ayllón (2013, p. 89):

“A origem e a natureza da cooperação triangular são difíceis de se estabelecer com precisão. (...) É, no entanto, uma forma de colaboração que busca suas fontes na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), tal como foi definida pelo Plano de Ação de Buenos Aires (1978), embora neste documento ela não tenha sido explicitamente mencionada. Alguns autores identificam as suas primeiras formulações do Relatório Brandt (...) em 1980. Entre suas muitas recomendações o relatório incluiu a implementação de projetos e acordos tripartites entre países em desenvolvimento e os países industrializados em formatos e associações que poderiam encorajar a complementaridade de recursos como capital e tecnologia. Em 1982, a Fundação Rockefeller promoveu uma conferência entre a OCDE, os países africanos e os países árabes, a fim de explorar os benefícios mútuos do ponto de vista econômico, comercial e de desenvolvimento (...). Na sua dimensão prática, o Japão começou em 1974 um programa de formação em países terceiros com o objetivo de transferir técnicas difundidas pela cooperação japonesa a países terceiros (...). Em 1998, promoveu o Fórum de Cooperação Triangular em Okinawa, onde se reuniram 15 países com experiências em CTPD. Por sua vez, a Alemanha começou nos anos noventa projetos de experiência com o objetivo de transferir a terceiros países projetos e modelos que haviam sido desenvolvidos bilateralmente com outros países beneficiários”.

Em 2002 a cooperação triangular foi reconhecida, no âmbito da Conferência para o Financiamento do Desenvolvimento em Monterrey (em 2002), como um dos instrumentos para melhorar a chamada “eficácia da ajuda externa” (de acordo

com a OCDE). Esse reconhecimento se repetiu na declaração do G-20 de 2010 e no Fórum de Busan em 2011. Hoje, apesar de seguir não havendo consensos sobre que termos empregar ou sobre seus conteúdos, as práticas da cooperação trilateral se expandiram e obtiveram reconhecimento no Sul e no Norte. Foi, assim, apresentada na Agenda de Desenvolvimento de 2030 e na Agenda de Ação de Adis Abeba como um dos instrumentos fundamentais para implementar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (SDG) acordados no âmbito das Nações Unidas.

Gráfico 9. Cooperação Trilateral com Organismos Internacionais, 2009-2017 (US\$, preços correntes)



Fonte: Dados fornecidos pela CGCTOI, dezembro de 2016.

Pesquisa realizada em 2015 e publicada em setembro de 2016 pela OCDE, intitulada “*Dispelling the Myths of Triangular Co-operation*”, revelou que a cooperação triangular não é dispersa, nem de escala irrelevante. Em comparação com pesquisa semelhante conduzida em 2012, cresceram os projetos, seus orçamentos e os tempos de duração de suas atividades. A duração média dos projetos relatados em 2015 foi de 32 meses e o orçamento médio, de US\$ 1,7 milhão. Ademais, a maioria dos projetos de cooperação triangular se encontra na América Latina e no Caribe (55% do total dos projetos), seguindo-se África, Ásia-Pacífico, Oriente Médio e Norte da África, e Europa Oriental. Entre os países que relataram participar de projetos e atividades de cooperação triangular, destacaram-se Japão (com mais de 100 projetos), Chile e Brasil (cada um com mais de 50 projetos), Noruega, Espanha, Guatemala, Alemanha, África do Sul, México, Colômbia e Argentina, para o período entre 2012 e 2016. A Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) foram as organizações internacionais mais ativas, segundo a pesquisa.<sup>20</sup>

Essa crescente importância da cooperação trilateral é ainda destacada, no seio da OCDE, no relatório dos debates da Reunião Internacional sobre Cooperação Triangular realizada em Lisboa, em maio de 2016:

“A cooperação triangular apresenta claro valor agregado. Através da cooperação triangular, os parceiros envolvidos compartilham conhecimentos, aprendem coletivamente, facilitam o desenvolvimento de capacidades, colaboram e criam em conjunto soluções para os desafios do desenvolvimento. A combinação de esforços baseados em conhecimentos complementares - como acontece na cooperação triangular - é fundamental para alcançar bons resultados e para levar adiante a Agenda 2030. Todos os países podem potencialmente ser fornecedores, facilitadores e beneficiários do compartilhamento de conhecimentos por meio da cooperação triangular, fazendo com que se transcendam as divisões entre os diferentes tipos de cooperação”.<sup>21</sup>

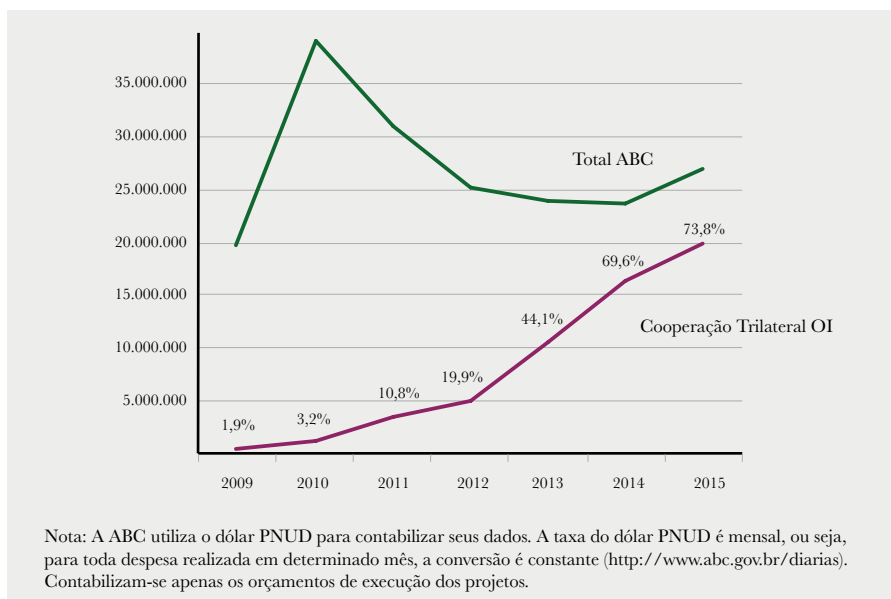
No caso da CTI brasileira, a cooperação triangular, que paulatinamente passou a ser chamada “trilateral” no jargão interno e oficial da ABC, não é novidade no conjunto das práticas da Agência. No entanto, enquanto anteriormente se tratava de experiência pontual envolvendo principalmente uma parceria com um país desenvolvido (na maioria das vezes o Japão), a cooperação trilateral diversificou-se e expandiu seu escopo de ação de modo significativo nos anos mais

20 Mais dados e informações sobre o *survey* estão disponíveis na página: [www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-cooperation.htm](http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-cooperation.htm) (acesso em janeiro de 2017).

21 *International Meeting on Triangular Cooperation*, Lisboa, 19 de maio de 2016, *Summary of Discussions*. As informações sobre a reunião estão disponíveis na página: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/international-meeting-2016.htm> (acesso em janeiro de 2017).

recentes, principalmente na relação com organismos internacionais. De acordo com dados disponibilizados pela Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Trilateral com Organismos Internacionais (CGTRI), o crescimento orçamentário da cooperação trilateral com organismos internacionais (que passamos a abreviar como CTOI) deu-se principalmente a partir de 2009, envolvendo principalmente organismos internacionais como a FAO, a OIT, o PMA e a UNESCO (Gráfico 9). Enquanto em 2009 a CTOI representava apenas 1,9% do total do orçamento executado sob coordenação da ABC, em 2015 chegou a representar 73,8% desse orçamento (Gráfico 10). Também é importante ressaltar que, até 2012, a quase totalidade dos projetos de CTOI eram destinados a países africanos; a partir dessa data a ABC passou diversificar suas pautas de CTOI também em direção a países latino-americanos e caribenhos (Gráfico 11).

Gráfico 10. Participação da cooperação trilateral na execução coordenada pela ABC entre 2009 e 2015 (US\$)

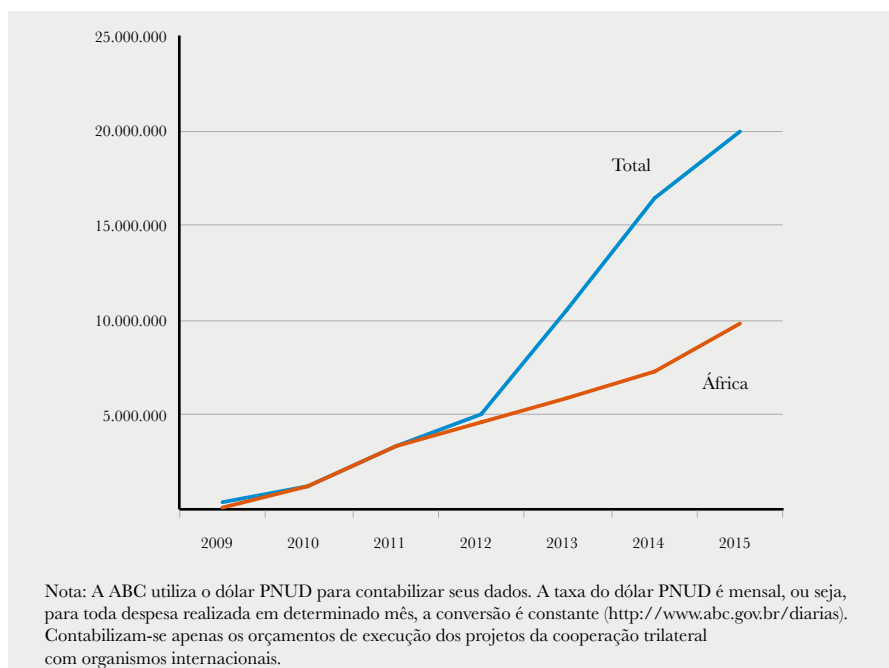


Fonte: Dados fornecidos pela CGCTOI, dezembro de 2016.

Historicamente, ao longo dos anos 1990-2000 a CTOI começou a despontar como uma agenda com potencial relevância estratégica para a ABC. De acordo com os relatórios de atividades sobre a cooperação multilateral entre 1995

e 2015, aos quais tive acesso durante esta pesquisa, merece destaque o fato de que, entre 1995 e 2005, o documento foi intitulado “Relatório de Atividades da Coordenação de Cooperação Técnica Recebida Multilateral”, tendo sido modificado em 2006, quando passou a chamar-se “Relatório de Atividades da Coordenação Geral de Cooperação Técnica Multilateral”. Não se trata apenas de mudança terminológica (com a supressão do termo “recebida”), mas principalmente de transformação de sua natureza, afinal a cooperação multilateral passou, cada vez mais, a contar com importantes orçamentos de contrapartida nacional e a constituir-se em ferramenta da CSS brasileira, via experimentos pontuais de CTPD via agências internacionais.

Gráfico 11. Participação Africana na Cooperação Trilateral entre 2009 e 2015 (US\$)



Fonte: Dados fornecidos pela CGCTOI, dezembro de 2016.

Já no Relatório de Atividades de 2005, antes da efetiva mudança formal no nome da Coordenação, havia sido feita menção expressa à programação de atividades de triangulação entre o governo brasileiro, os organismos internacionais

e a CTPD, aspecto que passou a ser tratado sistematicamente nos relatórios seguintes. No Relatório de Atividades de 2006, no que concerne à cooperação com a OIT, afirma-se que foi aprovada a “primeira iniciativa de cooperação triangular com a OIT” (p. 38). Tratava-se do projeto chamado RAF/05/10/BRA (“Lutando contra as Piores Formas de Trabalho Infantil em Países Lusófonos na África”), para o qual o governo brasileiro efetivou contribuição no valor de US\$ 200 mil e que seria implementado em Angola e Moçambique.<sup>22</sup>

Em 2007, menciona-se que o trabalho em torno de programas de triangulação também passaria a incluir agências bilaterais (principalmente do Japão) ao lado das multilaterais. Nesse mesmo relatório, a CGRM informa ainda que foi aprovado o projeto de “Melhoramento dos mercados domésticos de pescado e produtos pesqueiros na América Latina e no Caribe”, envolvendo a FAO, a Secretaria de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, além dos países parceiros da região. O relatório de 2009 utiliza reiteradamente a expressão “cooperação Sul-Sul” na apresentação das atividades desenvolvidas com o Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Escritório das Nações Unidas para o Controle de Drogas e Prevenção ao Crime (UNODC).

O Relatório de Atividades de 2010 afirma na introdução que, “em contraponto à cooperação multilateral recebida do exterior, 2010 foi um ano de confirmação da tendência de expansão da cooperação triangular Sul-Sul entre o Brasil e organismos internacionais” (p. 3). Na mesma página, ainda ressalta que:

“Diversos organismos internacionais abordaram o Governo brasileiro no sentido de propor parcerias trilaterais, tema que será objeto de comentários mais detalhados mais adiante neste Relatório. A CGRM atuou, nesse sentido, para que os projetos triangulares fossem efetivamente complementares aos esforços bilaterais conduzidos pela própria ABC em países em desenvolvimento. Negociações intensas foram igualmente necessárias para assegurar efetivos elementos Sul-Sul nos projetos trilaterais. A avaliação que é possível fazer ao final de 2010 seria a de que a cooperação trilateral comprovou sua relevância, desde que concebida com a cautela necessária para se evitar agendas paralelas de cooperação Sul-Sul”.<sup>23</sup>

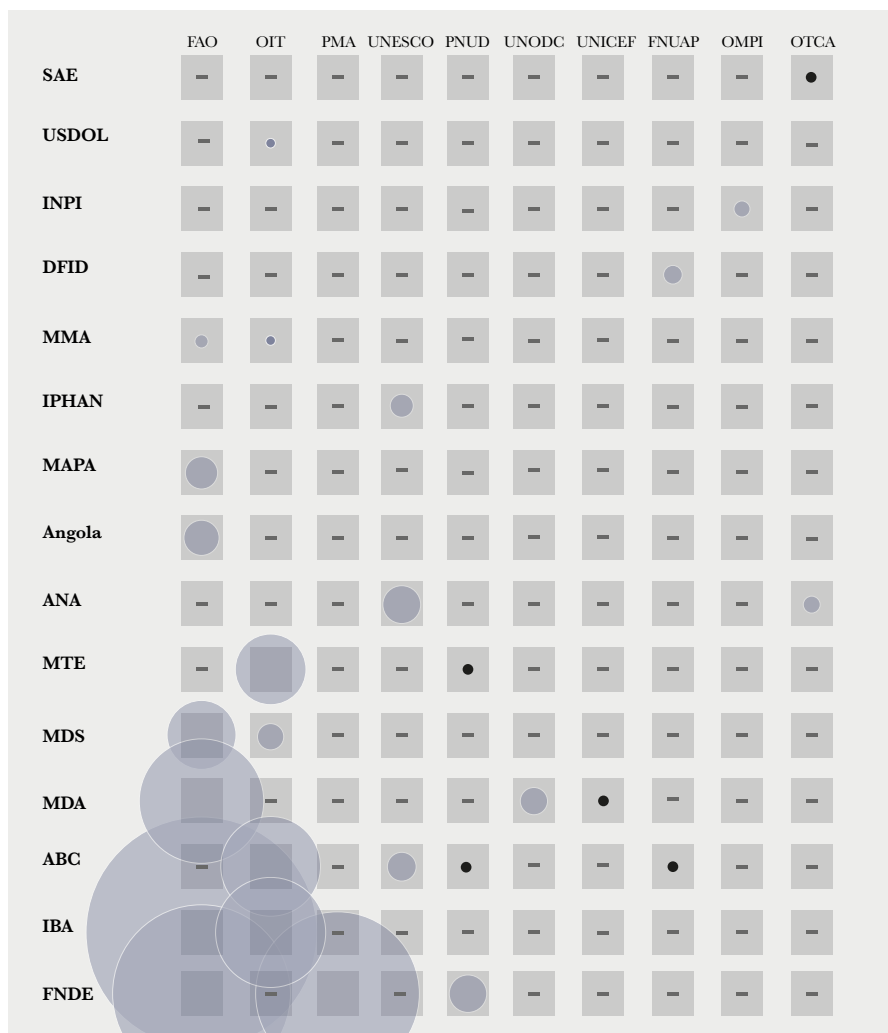
Nesse mesmo ano, a ABC participou de negociações em torno de projetos de cooperação trilateral com a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o FNUAP (Guiné-Bissau). Também foram assinados projetos com a OIT (Bolívia, Equador, Haiti, MERCOSUL, Paraguai, Tanzânia, Timor Leste), a UNICEF (Bolívia, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Nicarágua, Paraguai, São Tomé e Príncipe e Timor Leste), a UNESCO (Guiné-Bissau) e o PNUD (Haiti), além de programas mais

---

22 Relatório de Atividades 2006, Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Multilateral, 74 p.

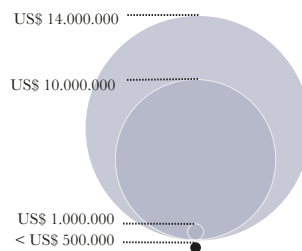
23 Relatório de Atividades 2010, Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Multilateral, p. 3.

**FIGURA 14. ORGANISMOS INTERNACIONAIS  
E ORIGEM DE SEUS RECURSOS (EM US\$)**



Nota: Os valores,  
em preços correntes,  
refletem o orçamento executado.

Fonte: Dados fornecidos  
pela CGCTOI, dezembro de 2016.



amplos com a FAO e o Programa Mundial de Alimentos (PMA). O relatório de 2010 aponta nitidamente para o aumento expressivo da triangulação como modalidade relevante da cooperação técnica brasileira. Em 2011, o relatório passa a apresentar em separado a estimativa de recursos a serem mobilizados para a cooperação triangular, no valor de US\$ 17,5 milhões, montante este que seria de US\$ 15,7 milhões em 2012, seguindo curva crescente nos anos seguintes. Os orçamentos efetivamente executados anualmente são mais baixos do que tais estimativas, mas sua curva é claramente ascendente, inclusive nos anos 2012-2015.

No período em tela, o contexto político geral que caracterizava os arranjos de CTOI era de reconhecimento das conquistas sociais em termos de políticas públicas brasileiras, o que levava cada vez mais à assinatura e à aprovação de muitas iniciativas com organismos internacionais em prol da internacionalização dessas práticas via CSS. A composição dos gastos, ou seja, a fonte dos recursos, é reveladora dessa realidade. No caso de 2015, os quase US\$ 20 milhões executados poderiam ser assim decompostos, quanto à origem dos recursos: 64,48% de órgãos setoriais brasileiros (principalmente FNDE, mas também MDA, MDS, Ministério do Trabalho e Emprego, INPI, ANA, Secretaria de Assuntos Estratégicos), 29,15% de outras fontes (entre as quais se destaca majoritariamente o IBA) e 6,37% a ABC.

Isso significa que inúmeros ministérios “domésticos” e agências federais participaram ativamente do processo de difusão internacional das práticas de gestão pública do governo brasileiro, inclusive por meio de orçamentos descentralizados à ABC para fins de execução de projetos de cooperação técnica – compensando, em grande medida, a redução dos orçamentos da ABC em dólares dos EUA, em função principalmente das mudanças na taxa de câmbio, como explicado no capítulo anterior. Como indica o Figura 14, entre as 150 interações possíveis na matriz, os recursos estão concentrados em apenas 7 delas, exatamente em áreas de políticas públicas (sobretudo FNDE, MDS, MDA) então consideradas internacionalmente como bem-sucedidas na paulatina melhoria dos indicadores de desenvolvimento no Brasil.

Suyama et al. (2016) lembram que, em matéria de desenvolvimento social, o Brasil tornou-se uma referência internacional no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), em função dos esforços consideráveis que foram empreendidos no sentido de erradicar a pobreza extrema e a fome. Por via de consequência, aumentaram os projetos de cooperação triangular no setor de proteção social entre o governo brasileiro e os doadores multilaterais e bilaterais, particularmente na primeira década do século XXI. Em entrevista realizada em Brasília em julho de 2016, Daniel Balaban, Diretor do Centro de Excelência contra a Fome, ressaltou que:

“Quando eu estava à frente da direção do FNDE, iniciamos as tratativas para desenvolver projetos de cooperação técnica com a FAO, o que culminou na assinatura de um projeto. A seguir, descobrimos o PMA, que é responsável por programas de alimentação escolar e é mais rápido na execução de projetos. O PMA tem mais condições logísticas de ação, com capacidade forte de resposta. A sede do PMA em Roma quer que os países criem programas nacionais para capacitar e ter políticas próprias, daí o interesse do FNDE. Os primeiros projetos passaram pela CG-Fome no Itamaraty, em 2006, mas logo depois passou a trabalhar com a ABC, a partir de 2009, porque era cooperação técnica de longo prazo. No PMA os recursos entram como *non-core funds*”.<sup>24</sup>

No campo do desenvolvimento social, o tema do combate contra a fome ilustra perfeitamente o desenvolvimento incremental, principalmente qualitativo, das políticas públicas brasileiras, fator-chave para seu reconhecimento internacional. Foi em 1993 que o governo lançou, no bojo das campanhas capitaneadas por Betinho, o Plano de Combate à Fome e à Miséria e criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Em 1995, o governo brasileiro estabeleceu o Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar (PRONAF) e, em 2001, o Instituto da Cidadania elaborou relatório contendo as bases do programa Fome Zero. Em 2003, foi reconstruída a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e foram lançados o Bolsa família e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). No mesmo ano, foi estabelecido o Programa Fome Zero e criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Em 2009, a Lei de Alimentação Escolar integrou mudanças importantes ao associar a alimentação escolar com a agricultura familiar. Em 2011, foi lançado o Plano Brasil sem Miséria e criado o Centro de Excelência contra a Fome, uma parceria entre o Programa Mundial de Alimentos e o governo brasileiro.<sup>25</sup> Como bem lembrou Daniel Balaban:

“O Centro criado em Brasília somente implementa projetos de CSS. Além de recursos do governo brasileiro, há recursos do DFID, da *Mellinda Gates Foundation* e, em curso de negociação, recursos do governo do Canadá. O Centro é uma cooperação entre o governo brasileiro (FNDE, ABC), o PMA e vários países do Sul que apoiaram. Tudo é gerenciado pelo PMA em Roma, por meio de uma conta que dispõe dos recursos lá mesmo. O ordenador de despesas é o diretor do Centro. A partir da conta em Roma são enviados recursos para

<sup>24</sup> Entrevista conduzida em Brasília, em 27 de julho de 2016.

<sup>25</sup> Dados a partir de publicações do Centro de Excelência contra a Fome. Ver, por exemplo, *Abastecimento Alimentar e Compras Públicas no Brasil: um Resgate Histórico*, Série Políticas Sociais e de Alimentação, número 1, 2015; *Escala de Compras Públicas de Alimentos no Brasil*, Série Políticas Sociais e de Alimentação, número 3, novembro de 2015.

o Brasil e para os países do Sul. A ABC foi peça-chave nesse arranjo e soube se adaptar a essa realidade de Brasil cooperando, oferecendo boas práticas, não fundos”.<sup>26</sup>

O Centro de Excelência contra a Fome tem por funções, entre outras, de promover reuniões entre governos, ajudar a implantar leis e cooperar na montagem de políticas públicas setoriais. Os ganhos do Brasil com essa modalidade de cooperação técnica não são econômicos ou de comércio, mas políticos: pouco a pouco vai-se construindo confiança entre o governo brasileiro e muitos países do Sul. Esse elemento subjetivo e dificilmente mensurável da CTI produz ao Brasil rendimentos crescentes no âmbito do multilateralismo (FAO, OMC) e assegura ao PMA o reconhecimento e a melhoria de sua imagem de agência internacional junto ao mundo em desenvolvimento. Com o apoio do Brasil, o PMA logrou trazer a agenda da fome para o campo das políticas públicas, culminando com a criação, por Ban Ki Moon, do programa “*Zero Hunger*” em 2012.

De acordo com Cecília Malaguti do Prado, coordenadora da CGTRI na ABC, essa modalidade de CTI tem crescido em anos recentes e o governo brasileiro aposta em seu aprofundamento e ampliação:

“A cooperação técnica que chamamos de trilateral refere-se a um conjunto de parcerias que são baseadas nos princípios da cooperação Sul-Sul. O governo brasileiro procura somar esforços para a troca de conhecimentos e o intercâmbio de experiências de políticas públicas em prol de países latino-americanos e africanos, principalmente. Mas é importante lembrar que as iniciativas de cooperação técnica trilateral se fundamentam na ideia de que os países apresentam vantagens comparativas, de que sempre dever haver espaços compartilhados de governança e gestão. Na verdade, deve haver aproximação política e muita reflexão conjunta sobre as parcerias definidas. E a cooperação trilateral pode incluir arranjos bem flexíveis: seja entre países em desenvolvimento (três ou inclusive mais de três países), com a participação de um país desenvolvido ou de um organismo internacional ou ainda a chamada *cooperação trilateral +1*, quando um financiador (agência de país desenvolvido, fundação internacional, etc.) resolve doar recursos para um projeto em curso, sem interferir na governança do projeto”.<sup>27</sup>

Em 2002, a ABC assinou um acordo com FNUAP, mas nesse momento o Brasil se comportou como um doador tradicional, tendo apenas transferido recursos para o Fundo das Nações Unidas, o qual passou a implementar ações em países em desenvolvimento. Somente sete anos mais tarde, em 2009, o governo

---

<sup>26</sup> Entrevista conduzida em Brasília, em 27 de julho de 2016.

<sup>27</sup> Entrevista conduzida em Brasília, em 28 de julho de 2016.

brasileiro deu início a uma iniciativa financiada pela ABC em parceria com a OIT para promover a redução do trabalho infantil na América Latina e no Caribe; neste caso, o Brasil buscava difundir resultados de uma prática da OIT considerada exitosa no Brasil nesse setor. O programa desenvolvido com a OIT foi intitulado de “Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil”. Este projeto lançou a modalidade de cooperação que viria a ser chamada logo a seguir de trilateral, demonstrando que muito da cooperação recebida pelo Brasil de organismos internacionais, nos formatos explicados no capítulo 2 deste livro, pode transformar-se em cooperação trilateral. Os dois setores em que a ABC e organismos internacionais mais avançaram foram a previdência social e a redução do trabalho infantil. A OIT continua atuante, segundo Cecília Malaguti do Prado, mas em projetos pontuais no Haiti e em Moçambique. A chegada de um brasileiro na direção da FAO, José Graziano, foi fator importante para que parceiros nacionais (MDS, MDA, Ministério da Educação, Ministério da Pesca e MMA) mobilizassem recursos técnicos e financeiros para agirem, em cooperação com essa agência da ONU e por intermédio da ABC, principalmente em países africanos e latino-americanos. Em 2016, cerca de 70% dos orçamentos destinados à CTOI provinham dos ministérios “domésticos” brasileiros e 30% do “programa do algodão” (IBA). Cecília Malaguti do Prado destacou que:

“Com a OIT o Instituto Brasileiro do Algodão também financiou o desenvolvimento de uma legislação trabalhista na cadeia do algodão. O FNDE é um dos maiores financiadores da cooperação trilateral. Existem dois meios de financiamento: via IBA e projetos variados no setor do algodão (óleo de algodão, legislação trabalhista, estudos, higiene de óleo de algodão, cosméticos, etc.) e financiamentos nacionais que são descentralizados para a ABC (via destaque orçamentário). Neste caso (de financiamentos dos ministérios), é assinado um plano de trabalho entre a ABC e o respectivo ministério; ao mesmo tempo, a ABC negocia os termos do projeto com a organização internacional. Cada organismo internacional (UNICEF, UNESCO, ONU-Mulheres, FNUAP, etc.) tem seus procedimentos técnicos e orçamentários. Mas na organização internacional esses fundos entram como *non-core funds*. Ainda existem outros fundos (DFID, USDOL, Melinda Gates Foundation) que se associam a um projeto trilateral. Eles atuam como doador tradicional: somente coloca o recurso financeiro, sem atuar na governança do projeto. O projeto segue sendo trilateral: Brasil, organismo internacional e um país em desenvolvimento (ou países em desenvolvimento). Eu chamo de esse tipo de projeto de trilateral+1, trilateral+2. Até hoje em nenhum caso de projeto trilateral+1, +2 o financiador atuou na governança. E existem potenciais doadores para o futuro: Canadá, Espanha, Alemanha estão interessados na modalidade trilateral+1”.<sup>28</sup>

28 Dados e excertos da entrevista conduzida com Cecília Malaguti do Prado, em Brasília, em 28 de julho de 2016.

Portanto, tanto no âmbito da ABC, quanto nas pesquisas realizadas pela própria OCDE, é nítido o destaque internacional da experiência brasileira em matéria de cooperação triangular. Ao longo da entrevista realizada em Brasília, em julho de 2016, a coordenadora de projetos de cooperação trilateral afirmou que, às vezes, os organismos internacionais não dialogam com a ABC, mas entram em contato direto com os ministérios. É um desafio montar uma estratégia comum de atuação com as organizações internacionais, criar e desenvolver uma política brasileira de CTI, aprovar um marco legal, fazer a implementação plurianual, entre outros obstáculos que se apresentam para o futuro dessa agenda. A negociação da governança de cada projeto é árdua, pois tem relação com a estratégia que o governo do Brasil pretende desempenhar no projeto. A diferença entre cooperação triangular e trilateral, para ela, reside exatamente no seguinte aspecto: que papel tem o governo do Brasil na governança? Na cooperação trilateral, a governança é compartilhada; na triangular se trata simplesmente de repassar os recursos financeiros. Portanto, é fundamental negociar a estratégia; ademais, a governança compartilhada implica uma equipe adequada na implementação do projeto. Governança compartilhada é expertise compartilhada e protagonismo dividido, gerando responsabilidades distintas para os parceiros na execução de cada projeto. As organizações internacionais ganham *overhead*, porém a associação com o Brasil tende principalmente a abrir portas para as agências internacionais no continente africano. Do lado brasileiro, um efeito não antecipado tem sido a abertura de possibilidades de atuação em organismos internacionais: por exemplo, na FAO houve um aumento sensível de brasileiros com a chegada de Graziano e com o incremento da cooperação trilateral. No entanto, isso não significa que não haja aprendizados com os problemas vivenciados ao longo dessa trajetória. Como lembram Bianca Suyama, Marina Caixeta e Gustavo Macedo (2016, p. 9):

“O engajamento brasileiro na cooperação técnica encontra-se profundamente influenciado pela estrutura institucional nacional do país, bem como pelos processos decisórios em política externa, que são permeados por uma variedade de interesses domésticos. No entanto, o crescente papel do Brasil na cooperação técnica não foi acompanhado por reformas institucionais ou pela elaboração de um marco jurídico nacional que estabeleça prioridades, mecanismos, competências e procedimentos legais. Este sistema foi construído com base em arranjos transitórios nos quais o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) se tornou o principal agente na operacionalização da cooperação técnica no Brasil”.

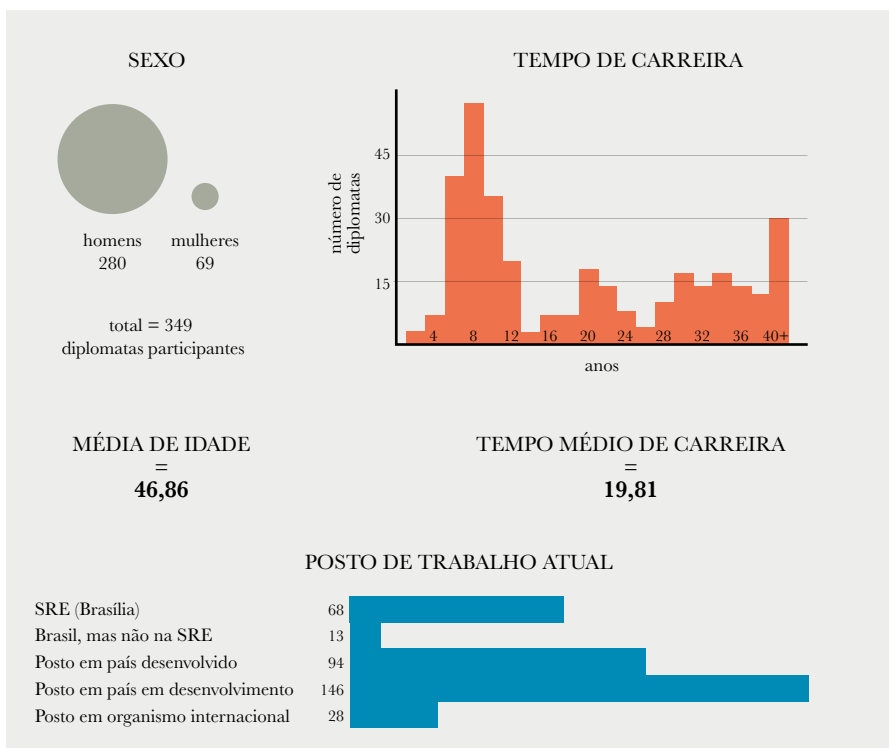
### **3.3- Cooperação técnica e política externa: a percepção dos diplomatas brasileiros**

Nesta seção do capítulo analiso a percepção de diplomatas brasileiros sobre a agenda da cooperação técnica e sua relevância no âmbito da política externa. Em outras publicações discuti teoricamente por que e como os Estados cooperam bilateralmente, ou seja, diretamente entre eles e sem a mediação de organismos multilaterais (Milani, 2014; Milani, 2015); ali explico por que considero o Poder Executivo (a Presidência da República e o Ministério das Relações Exteriores) como o principal agente tanto na construção de um discurso sobre a cooperação internacional brasileira (dimensão normativa), quanto no desenvolvimento de uma proposta de marco legal, de metodologias de trabalho e modalidades de ação em matéria de CTI (dimensão jurídico-operacional). O papel do Executivo é fundamental quando se leva em conta a necessidade de chancela do Estado a qualquer política pública – e isso não seria diferente no caso da política brasileira de CTI.

No entanto, em democracias é igualmente esperado que a sociedade se interesse pela concepção e pelo desenrolar das políticas públicas, sua implementação, a necessidade de seu monitoramento ou ainda a avaliação de seus resultados – aqui incluindo a política externa e a agenda da cooperação técnica internacional. A dimensão externa está cada vez mais presente nas esferas econômica, política, social e cultural da vida quotidiana, privada e pública, dos cidadãos. As decisões em matéria de política externa impactam diretamente a agência dos indivíduos e suas margens de ação tanto no plano doméstico, quanto no âmbito das relações internacionais. Portanto, não é surpreendente que um grupo cada vez mais amplo de indivíduos e grupos organizados se interesse pelas decisões tomadas no campo mais abrangente da política externa e, além disso, que demande maior transparência nesse tipo de ação governamental (Milani & Pinheiro, 2013).

O aumento de interesse e o debate público podem conduzir a um processo lento e gradual de abertura e “politização” do campo da política externa, embora ainda em termos bastante reduzidos quando esta se compara com outras políticas públicas, tais como a educação, a saúde, a assistência social, por exemplo. A politização aqui não se confunde com a partidarização, nem com a ideologização, mas simplesmente com o aumento e a mudança qualitativa dos interesses em jogo, inclusive no que diz respeito a visões e preferências que possam existir dentro do próprio Itamaraty. Isso significa que a hipótese do insulamento burocrático deve ser revista à luz da empiria e da história política nacional. Como argumentado em trabalhos anteriores, o modelo de inserção internacional do Brasil (em termos de geoeconomia e de geopolítica) afeta os caminhos do desenvolvimento nacional.

FIGURA 15. PERFIL DOS DIPLOMATAS PARTICIPANTES NO SURVET



Fonte: Elaboração do Autor, com apoio de Magno Klein, a partir dos resultados da pesquisa.

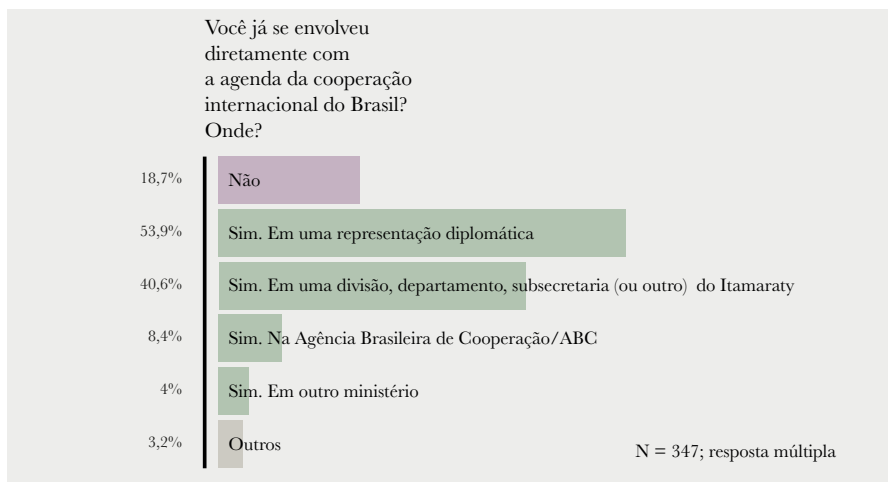
No Brasil e no mundo, a política externa tem sido, em tempos mais recentes, entendida e analisada à luz das preferências e interesses de uma pluralidade de atores (Hill, 2003; Lima, 2000). Diplomatas e militares passaram a ter de se acostumar com a companhia, embora por vezes tímida e nem sempre assídua, de burocratas do setor da saúde (ou da cultura, da educação, do desenvolvimento agrário, etc.), de deputados e senadores (e seus assessores legislativos), prefeitos e governadores, operadores econômicos, líderes de ONG, movimentos sociais, organismos da mídia e personalidades da academia (Badie, 2009). Atores tradicionalmente mantidos invisíveis na cooperação internacional passam a ganhar voz no cenário internacional e doméstico, fazendo com que o aumento de interesse e o debate público tendam a conduzir o campo da política externa – e, portanto, as agendas da cooperação técnica internacional – a um processo paulatino de pluralização dos agentes e maior conflitualidade política (Pinheiro & Milani, 2012).

Diante disso, é politicamente relevante e analiticamente interessante conhecer e discutir as percepções que agentes diplomáticos brasileiros possam ter acerca

da agenda de CTI na política externa brasileira. Foi com esse intuito que um survey foi proposto e desenvolvido. Metodologicamente, o questionário foi discutido previamente com a direção da Agência Brasileira de Cooperação e buscou conhecer o perfil dos diplomatas participantes na pesquisa, mas principalmente suas opiniões a respeito da agenda brasileira da cooperação técnica e das práticas da ABC. O *survey* foi realizado por meio da plataforma *Google-Forms* e o convite com o endereço eletrônico para acesso à pesquisa foi compartilhado pela direção da ABC via e-mail interno do próprio Ministério das Relações Exteriores.

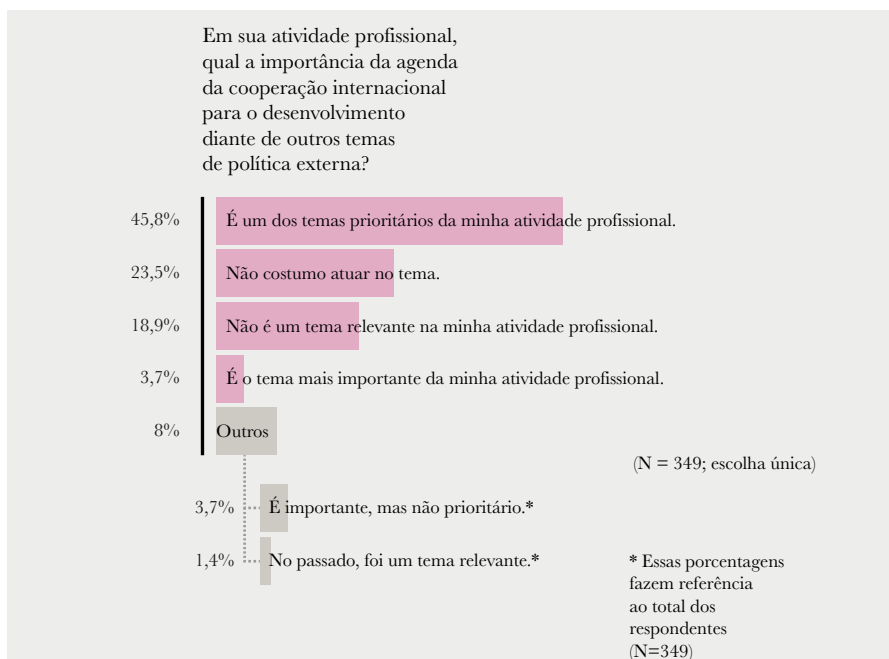
O questionário foi respondido voluntariamente e sem identificação dos indivíduos por 349 diplomatas brasileiros (280 homens e 69 mulheres) entre os dias 25 de agosto e 23 de setembro de 2016. A distribuição com relação aos postos de trabalho foi a seguinte: 41,83% de diplomatas trabalhando em posto em país em desenvolvimento; 26,93% em país desenvolvido; 19,48% na Secretaria de Relações Exteriores, em Brasília; 8% em algum organismo internacional; 3,72% atuando no Brasil, mas fora da Secretaria de Relações Exteriores (Figura 15). Neste capítulo, apresento alguns dos temas principais com base nas respostas obtidas. Um resumo executivo dos resultados desta pesquisa é apresentado no Quadro 1. O apêndice metodológico, ao final deste livro, apresenta o questionário que foi utilizado e um conjunto de informações complementares sobre o perfil dos participantes.

Gráfico 12. Envolvimento da/o diplomata com a cooperação internacional do Brasil



Elaboração: o autor.

Gráfico 13. Importância relativa da cooperação internacional na atuação profissional dos diplomatas



Elaboração: o autor.

Com relação à atuação da/do diplomata nas práticas da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) do Brasil, muitos responderam já terem tido algum tipo de envolvimento: 53,9% em uma representação diplomática (n=187), 40,6% em uma divisão, departamento, subsecretaria do Itamaraty (n=141). Apenas 18,7% dos diplomatas que participaram do *survey* afirmou não ter tido envolvimento algum com essa agenda da política externa brasileira (n=65), conforme indica o Gráfico 12. A grande maioria nunca atuou na área de cooperação sem que tenha sido em representação do governo brasileiro (94,5% dos entrevistados, n=327). No espaço aberto para que respondessem sobre outros tipos de atuação, poucos mencionaram suas experiências anteriores ao ingresso na carreira diplomática: um entrevistado se referiu à experiência na própria ABC, outro na Secretaria de Gestão do estado do Paraná, outro na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, outro ainda no Banco Mundial, mas também em projeto de iniciação científica ou em uma Embaixada estrangeira em Brasília. Muitos

atribuem importância à agenda de cooperação internacional em sua atuação profissional (Gráfico 13), com apenas 18,9% (n=66) dos participantes tendo afirmado que a cooperação internacional não é um tema relevante em sua atividade profissional.

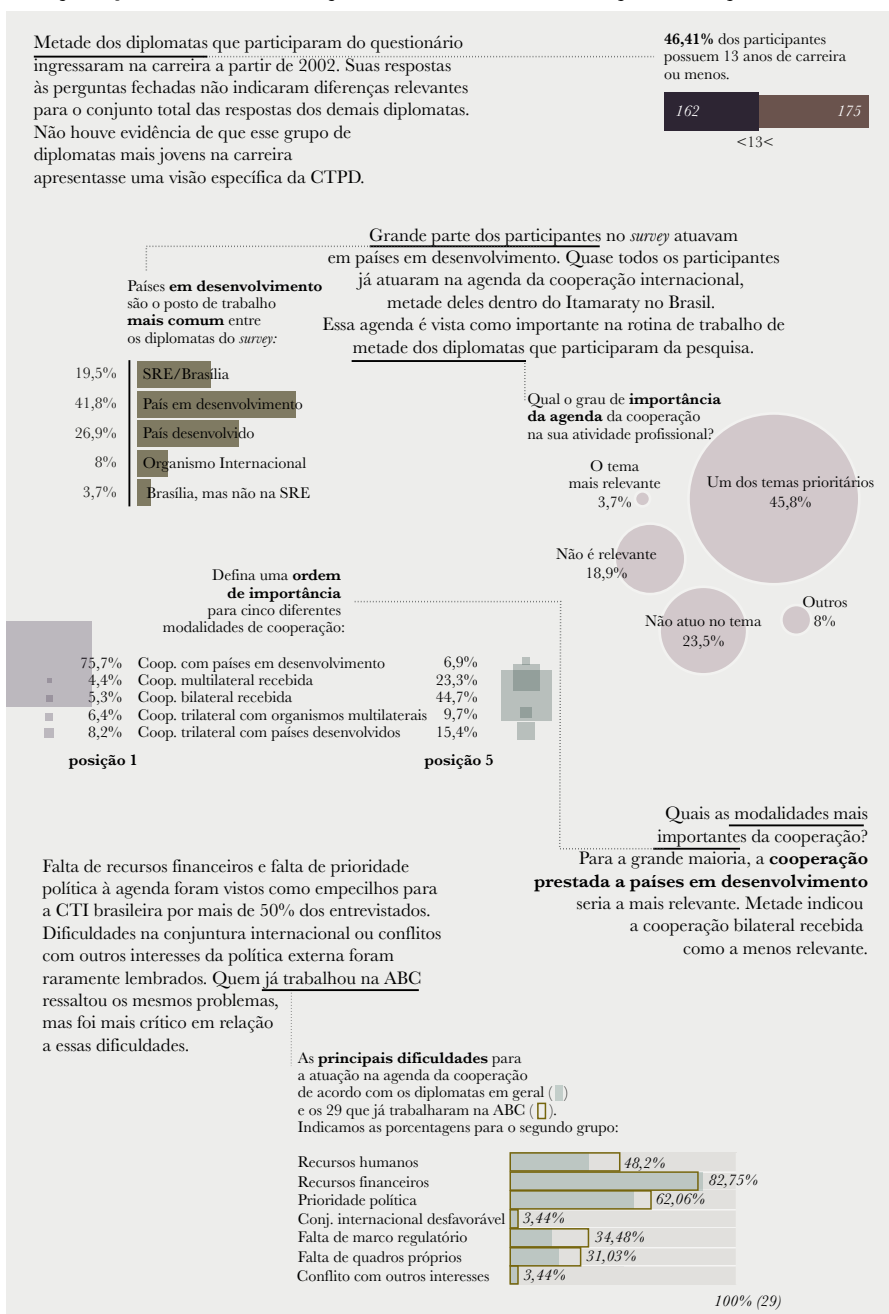
Entre as maiores dificuldades para a atuação do diplomata na agenda de CTI, os entrevistados ressaltaram três fatores-chave: a falta de recursos financeiros (assinada por 84,8% dos 348 diplomatas que responderam a essa questão), problemas de prioridade política (54,6%) e dificuldades com recursos humanos (34,5%). Muitos dos entrevistados que marcaram a opção “Outro” também associaram a falta de recursos financeiros com outros fatores para explicar por que haveria dificuldades na atuação do diplomata nas agendas da CID do Brasil. A Tabela 11, ao final desta seção, traça uma comparação entre o universo dos diplomatas participantes e a coorte de 29 diplomatas participantes que trabalharam na ABC.

Quando perguntados acerca da avaliação da CTI brasileira pelos parceiros internacionais (questão aberta), muitos dos 212 diplomatas que responderam a essa questão foram “telegráficos” por meio de um ou dois adjetivos positivos (“boa”, “positivamente”, “importante”, “diferenciada”, “horizontal”), negativos (“insuficiente”, “extremamente tímida”, “insatisfatória”, “errática”) ou isentos (“adequada”, “bem-intencionada”). Essa pergunta foi deixada em aberto para que cada entrevistado, com base em sua experiência nessa agenda da política externa, construísse sua própria resposta. Alguns diplomatas produziram respostas mais longas, entre as quais destaco as seguintes, que trazem tanto críticas, quanto afirmações de reconhecimento à CTI brasileira:

“Minha experiência pessoal, tendo por referência países africanos, é a de que os parceiros acreditam que haja um descompasso entre os recursos materiais de que o Brasil dispõe e a cooperação efetivamente oferecida. Acredita-se que o País poderia e deveria ser muito mais atuante nessa área”.

“Quando atuei com o tema (cooperação esportiva), parceiros valorizavam o diferencial de, via de regra, a cooperação brasileira não ser vinculada ou condicionada a um interesse comercial ou político específico. A impressão que tenho é de que iniciativas brasileiras de custo reduzido eram muito valorizadas, inclusive quando comparadas a iniciativas até mesmo mais bem financiadas, promovidas por países desenvolvidos”.

## Quadro 1. Survey entre os diplomatas brasileiros a respeito da cooperação internacional para o desenvolvimento prestada pelo Brasil



Fonte: Elaboração do Autor, com apoio de Magno Klein, a partir dos resultados da pesquisa.

Quadro 1. (continuação)

Condicionalidades políticas e econômicas dividem opiniões, sem diferença significativa entre novos e antigos diplomatas.

Defensores das **condicionalidades políticas** tendem a não aceitar a primazia do princípio da não intervenção diante dos princípios de promoção dos direitos humanos. Entre os que defenderam condicionalidades econômicas, um argumento frequente foi a defesa da convergência entre os interesses da agenda da cooperação e os demais interesses da política externa.

Em respostas abertas, os diplomatas que defenderam **uso de condicionalidades políticas** deram grande variedade de argumentos para justificar tal postura. Enquadramos padrões de pensamento às respostas:

13,88%

Condicionalidades políticas não são interferência; a cooperação é um ato voluntário dos países parceiros.

28,47%

Condicionalidades políticas atendem a princípios superiores ou igualmente relevantes, como o princípio da promoção dos direitos humanos.

4,77%

Condicionalidades políticas são praxe em certos âmbitos da política internacional, como no caso da cláusula democrática do MERCOSUL.

4,86%

A cooperação precisa ser realizada em países em que fará a diferença, e por isso o Brasil deve ter o direito de evitar casos de regimes muito corruptos.

20,83%

A escolha do parceiro que receberá a cooperação (ou dos critérios de elegibilidade) é decisão interna brasileira. Alguns citam que os critérios deveriam ser definidos anteriormente, não se tratando de interferência.

Enquadramos padrões de pensamento às justificativas abertas de quem se posicionou tanto contra quanto a favor do uso de **condicionalidades econômicas**:

20%

Sim. A cooperação deveria estar vinculada aos demais interesses de política externa. Os recursos são escassos e a convergência de interesses entre as duas agendas é benéfica.

6%

Sim. Condicionalidades econômicas devem ser utilizadas para escolher os países que mais necessitam do apoio brasileiro.

17%

Não. O princípio da cooperação é o desinteresse, o foco deve ser a necessidade do outro, não se deve misturar a agenda da cooperação com a agenda comercial.

13%

Não. O desinteresse comercial pode trazer ganhos de imagem ou ganhos comerciais a médio e longo prazo ou benefícios indiretos. Condicionalidades podem ser contraproducentes junto aos países parceiros.

5%

Não. Não é uma tradição brasileira e vai de encontro a seu discurso histórico. A mudança de paradigma pode trazer prejuízos à política externa brasileira.

É um consenso (86%) a ideia de que o Brasil deve oferecer um modelo diverso do oferecido pelo Norte e uma quantidade relevante daqueles que conhecem o modelo da contabilização realizado pela **ABC e IPEA** (155) o apoiam.

O **método de contabilização criado por IPEA/ABC** possui grande aceitação entre os diplomatas, ainda que 21,6% afirmam não o conhecer:

47,8%

Deveria-se manter o sistema atual IPEA/ABC

9,9%

Deveria adotar a metodologia OCDE

12%

Deveria-se criar outra metodologia

Fonte: Elaboração do Autor, com apoio de Magno Klein, a partir dos resultados da pesquisa.

“A percepção dos parceiros internacionais do Brasil é positiva, e há forte demanda por novos projetos e expectativa de ampliação das iniciativas em curso. Os cortes recentes do orçamento destinado a iniciativas de cooperação internacional para o desenvolvimento foram acompanhados de frustração e desapontamento, os quais têm efeito imediato no relacionamento político do Brasil com os países afetados”.

“A cooperação brasileira é bem recebida e tem imagem positiva. Contudo, se dá em patamar muito inferior ao de outros países e sofre com a descontinuidade, o que afeta sua projeção e utilidade como ferramenta de política externa”.

“Pouco significativo no contexto global (em vista do tamanho relativamente pequeno), esporádica, não profissional, não-baseada em estudos rigorosos, e reticente em participar dos principais agrupamentos de doadores, o que gera incertezas e desconhecimento. Há, no entanto, grande interesse, curiosidade e esperança no potencial do Brasil nessa área”.

“Atualmente, acredito que há uma certa frustração dos países recipiendários da cooperação internacional brasileira com relação às promessas realizadas durante a Presidência Lula, as quais não estão sendo integralmente cumpridas. No caso dos países desenvolvidos, acredito que a percepção quanto à cooperação internacional brasileira permaneça positiva, devido ao sucesso dos projetos trilaterais de cooperação e das políticas públicas implementadas pelo governo brasileiro em áreas como meio ambiente e energia, apoiadas por recursos e expertise desses países”.

“Há excelente receptividade, mas grande frustração com implantação e, sobretudo, seguimento dos projetos”.

“Da melhor maneira possível. Minha experiência principal foi em São Tomé e Príncipe, onde a atuação da ABC foi e é primordial”.

“A avaliação costuma ser positiva. Por vezes, as maiores dificuldades derivam da experiência anterior dos beneficiários com a cooperação norte-sul, que (por vezes) alimenta expectativas irrealistas no que se refere à disponibilidade de recursos humanos e financeiros”.

Na seção do questionário sobre a agenda da cooperação internacional do Brasil, a pesquisa apresentava perguntas que buscavam definir a percepção dos diplomatas sobre as principais modalidades de cooperação técnica praticadas pelo governo brasileiro, sobre as prioridades necessárias, sobre o uso de condicionalidades políticas (relativa a direitos humanos ou democracia) e econômicas

(critérios comerciais) na seleção dos países com os quais deveria cooperar, sobre a singularidade da CTI brasileira no contraste com as relações Norte-Sul, a contabilização dos dados relativos à cooperação brasileira, bem como a atuação da ABC ao longo de sua história.

Quando perguntados (em questão aberta) sobre a importância da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) para um país como o Brasil, 201 diplomatas responderam que a CID é, poderia ou deveria ser importante ou muito importante para o Brasil e sua política externa. Apenas um diplomata respondeu simplesmente “não” e outro afirmou que:

“Depende: sim, na área científica, quando se trata de cooperação *stricto sensu*; menos, quando se trata de ‘prestação de ajuda’ em vez de ‘cooperação’ propriamente e se verifica falta dinheiro. Aliás, a palavra teve seu sentido próprio distorcido ao longo do tempo. Cooperação significa trabalho conjunto, mas com a alteração do seu significado tem sido considerada, na verdade, prestação/oferta de ajuda. Tanto que se fala em cooperação ‘prestada’ e ‘recebida’ - o que é um absurdo linguístico”.

Os restantes 201 diplomatas (57,55% do total dos entrevistados) responderam afirmativamente e, em muitos casos, demonstraram entusiasmo diante da possibilidade de uso da CTI como ferramenta de política externa:

“Essencial como instrumento de promoção de nossa imagem e, indiretamente, de nossos interesses políticos e comerciais”.

“*Soft power*, sobretudo. Aprendizado. Formação de quadros domésticos com experiência internacional. Apoio para atingir outros objetivos”.

“Sem dúvida. Amplia a projeção internacional do Brasil, criando uma ‘marca’ positiva para o país. Isso pode contribuir para angariar apoio em negociações multilaterais (especialmente para candidaturas brasileiras) e para facilitar o acesso de produtos brasileiros em novos mercados”.

“Deveria ser mais importante. Pode ser importante instrumento de *soft power*, de construção de parcerias, mas é preciso definir mais claramente parâmetros e estratégias de atuação, aperfeiçoar mecanismos de verificação de resultados e de comunicação pública”.

“Compreendo a cooperação internacional para o desenvolvimento como um dos principais eixos da atuação externa do Brasil; trata-se, portanto, de item prioritário da nossa agenda”.

“É muito importante por três razões: i) baixo custo de implementação, ii) alto

retorno para aproximação bilateral; iii) pelo papel estratégico no plano multilateral político”.

“Trata-se da principal ferramenta da projeção do Brasil em regiões como a África. O Brasil passaria a ser um parceiro irrelevante naquele continente, caso ocorresse uma eventual extinção dos programas brasileiros de cooperação técnica em países africanos”.

“Sim. Fundamental. Porque permite que o país compartilhe suas experiências de desenvolvimento, bem como visões de mundo alternativas às das potências centrais, além de permitir diversificar a agenda das organizações internacionais”.

“Na minha perspectiva, a cooperação internacional para o desenvolvimento é absolutamente importante para um país como o Brasil, tanto por seus impactos positivos no tabuleiro das relações internacionais, particularmente para questões de paz e segurança, como para a criação de expertise e implementação de políticas públicas nacionais. Os aspectos econômicos, sociais, demográficos etc., fazem do Brasil um grande laboratório para o desenvolvimento de projetos de cooperação que visem a reduzir desigualdades sociais, melhorar indicadores, reduzir a miséria, por exemplo”.

“Sim. A cooperação internacional contribui para definir a forma como o país é percebido tanto pelos países beneficiários como pela comunidade internacional. A cooperação acrescenta dimensão concreta e tangível à política externa brasileira e demonstra que o Brasil tem capacidade de influenciar atores e países. Além disso, expressa importante dimensão de solidariedade do Brasil no cenário internacional”.

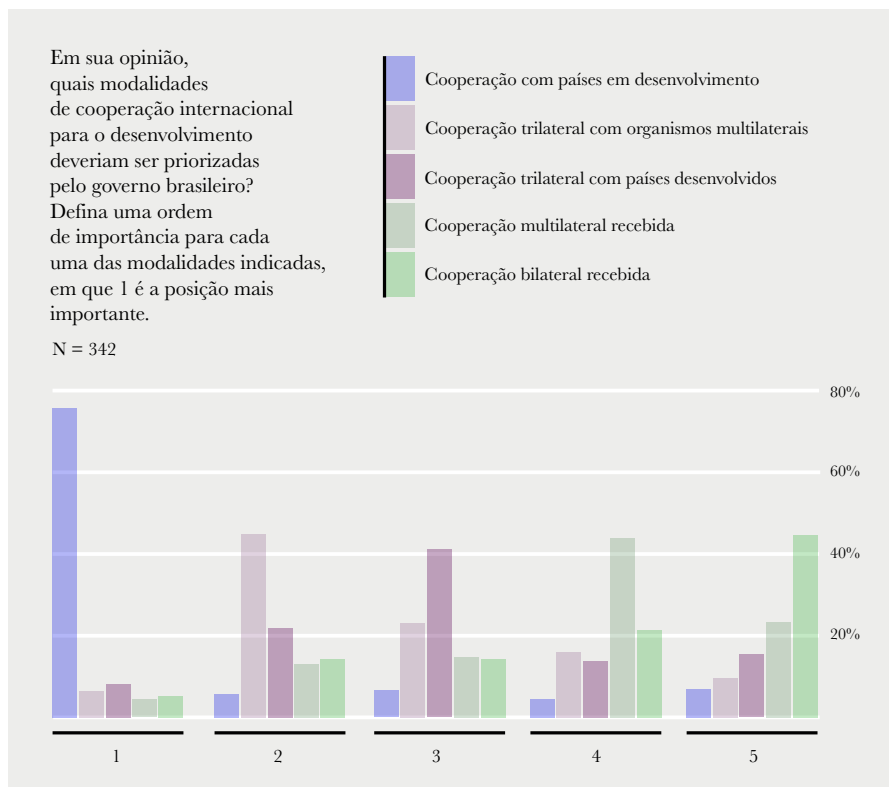
“Sim. Na área da agricultura tropical, por exemplo, abriria portas para venda de máquinas e equipamentos fabricados no Brasil, caso a atividade fosse devidamente conectada com política comercial e promoção comercial”.

“Recebida, pode ajudar o Brasil a dar saltos tecnológicos. Oferecida, ajuda nossos parceiros e amplia a confiança mútua”.

Com relação às modalidades de CID, pediu-se aos diplomatas que hierarquizassem entre cooperação com países em desenvolvimento, cooperação multilateral recebida, cooperação bilateral recebida, cooperação trilateral com organismos internacionais e cooperação trilateral com países desenvolvidos. O Gráfico 14 sintetiza a relevância atribuída à cooperação com países em desenvolvimento, por 75,7% dos entrevistados (n=259), como a principal modalidade a ser adotada pelo governo brasileiro, seguida pela cooperação trilateral com organismos

internacionais, cooperação trilateral com países desenvolvidos e pela cooperação multilateral recebida. A cooperação bilateral recebida foi apontada por 44,7% (n=142) como a menos relevante.

Gráfico 14. Modalidades prioritárias de cooperação internacional e ordem de importância



Elaboração: o autor.

Com respeito ao uso de condicionalidades políticas (relacionadas a direitos humanos e à democracia), 205 diplomatas (58,7% das 349 respostas) responderam negativamente, ao passo que 144 (41,3%) afirmaram que seriam favoráveis. Os números são relativamente semelhantes com relação ao uso de condicionalidades e critérios econômicos e comerciais: 199 diplomatas (57,5% das 346 respostas) responderam negativamente e 147 (42,5%) positivamente. Duas perguntas abertas foram formuladas sobre o uso de condicionalidades políticas e critérios

econômicos. Com relação ao uso de condicionalidades políticas, foi perguntado (questão aberta) se essa prática poderia ferir o respeito à soberania nacional e o princípio de não intervenção em temas domésticos. Neste caso, houve 157 respostas, entre as quais alguns afirmaram que:

“O Brasil estaria respeitando um princípio superior, de respeito e defesa aos direitos humanos”.

“Há princípios conflitantes na política externa de um país, no entanto direitos humanos e democracia deveriam ser hoje mais importantes para a política exterior do que soberania e não-intervenção, quando houver conflito entre princípios. Na maioria dos casos, o conflito não existe. Quando há conflito, trata-se evidentemente de situações nas quais a cooperação brasileira não deveria se envolver sem condicionalidades, como em ditaduras que promovam genocídios, fome e outras formas de desrespeito aos direitos humanos e à democracia”.

“Cooperação é voluntária. O Brasil deve definir os seus beneficiários de maneira política. Não vejo nenhuma contradição. Ajuda humanitária é que deveria ser *erga omnes*, independente do regime político vigente em um país”.

“O Brasil não é obrigado a cooperar com todos os países, os recursos são escassos e é preciso adotar critérios políticos no processo de escolha dos parceiros de cooperação”.

“Acredito que só se coopera com quem é aliado. Ademais, é preciso não ser indiferente às violações de direitos humanos ou à falta de democracia”.

“A escolha de parceiros para cooperação é prerrogativa soberana do Brasil, e os critérios utilizados para tanto são assuntos internos. Dito isto, condicionalidade não significa veto ou proibição; deve haver diálogo e certos tipos de cooperação com países em dificuldades nas áreas de direitos humanos e democracia (e.g. cooperação para aprimorar essas áreas), enquanto outros tipos não devem ser considerados (e.g. cooperação em defesa)”.

“Dependeria do nível de desrespeito aos direitos humanos e da ausência de práticas democráticas no país. Atualmente, a meu ver, um país não pode justificar ações antidemocráticas ou abusos de direitos humanos com base no conceito de soberania”.

“Sim, fere, mas considero indigno um país cooperar com uma ditadura reconhecida, como fez, por exemplo, o regime lulopetista ao ajudar a tirania cubana (e isso nem foi CAD, e sim presente direto a uma ditadura). A cooperação brasileira com Angola, por exemplo, pode estar ajudando a reforçar um dos regimes mais corrup-

tos e perversos do planeta. Não tenho nenhuma restrição mental em recomendar a condicionalidade estrita. Se tem de haver cooperação com Angola, que ela seja diretamente ao beneficiário, mas considero tal tipo de ajuda um mero *band-aid* numa situação por si só indecorosa: um país muito rico, como Angola, possui uma das populações mais miseráveis do planeta, e isso diretamente produzido por um dos regimes mais corruptos que já existiram no continente”.

“Não. O MERCOSUL, por exemplo, já impõe a cláusula democrática”.

“Depende. As condicionalidades políticas são legítimas na América Latina e Caribe, tendo em vista os compromissos assumidos pelos países da região em matéria de defesa da democracia representativa”.

Sobre a aplicação de critérios econômicos e comerciais à seleção de países com os quais o governo brasileiro deveria cooperar, foi aberta a possibilidade a que cada diplomata explicasse por que (pergunta aberta) o Brasil deveria (ou não) adotar tais critérios. Neste caso, foram obtidas 202 respostas e alguns afirmaram que:

“Isso limitaria demais o escopo de nossa cooperação, em detrimento dos cooperados e sem benefício para a imagem do país”.

“Porque acabaria gerando mais efeitos negativos que positivos, nos médio e longo prazo”.

“A função precípua da cooperação técnica não é auferir vantagens econômicas e comerciais imediatas, mas sim aumentar o prestígio e a influência do internacional do Brasil”.

“Diante dos recursos limitados brasileiros para promover a cooperação, a maximização dos seus efeitos positivos para o país deveria ser buscada, sendo os critérios econômicos e comerciais potenciais estratégias para tanto”.

“Sem se basear exclusivamente em critérios econômicos e comerciais, algum alinhamento ajuda a promover sinergia entre diferentes objetivos da política externa, incluindo a promoção comercial e uma melhor inserção econômica internacional. Condicionalidades ostensivas demais, porém, não deveriam ser empregadas”.

“Se for dinheiro da cooperação bilateral do contribuinte brasileiro, ele tem direito de exigir que seja bem empregado. Entretanto, entendo que isso não deveria valer para a cooperação multilateral”.

“O Brasil coopera usando recursos brasileiros; portanto, a cooperação só será le-

gítima, do ponto de vista do interesse nacional, se algum benefício for auferido pelo país. Esses critérios não precisam estar sempre presentes, mas não se deveria impedir que sejam adotados”.

“Critérios, sim, mas condicionalidades, não! Há interesses comerciais legítimos, e um país pode preferir cooperar com outro que ofereça oportunidades comerciais, em detrimento de um terceiro país, que não ofereça nenhuma perspectiva de negócios. Mas a inexistência de oportunidades comerciais não deve ser razão para fechar a cooperação a este terceiro país. Em outras palavras, critérios econômicos e comerciais podem ser utilizados, mas não devem condicionar a cooperação. O Brasil, atendido o interesse nacional e dispondo de capacidade operacional, deve considerar todos os pedidos de cooperação. E assim vem fazendo. Exemplo concreto são os PALOP, tradicionais parceiros da ABC. Angola e Moçambique são países que oferecem claras oportunidades de negócios para as empresas brasileiras, o que não se verifica com a Guiné-Bissau ou São Tomé e Príncipe, países que, não obstante, sempre puderam contar com o apoio do Brasil”.

“Os eventuais ganhos seriam limitados e a imitação do modelo chinês traria grandes ônus políticos, ademais de não termos recursos financeiros para competir com países como a China, Índia e Turquia, que seguem essa linha”.

“A cooperação brasileira tem sido norteadada pelo respeito à *ownership* dos países receptores e por propostas *demand-driven*, o que conflitaria com a imposição de condicionalidades econômicas. Atitudes de caráter intervencionista prejudicariam o diferencial da cooperação brasileira (em comparação com o modelo Norte-Sul), trazendo reações negativas dos países parceiros, colocando em risco o próprio resultado do projeto de cooperação”.

“Primeiramente, parece cabível que o relacionamento do Governo com o setor privado como um todo seja revisto, à luz dos desdobramentos da Lava Jato. Ademais, acredito no princípio da reciprocidade difusa. Essas condicionalidades econômicas e comerciais não precisam ser explícitas, mas é natural que um país estrangeiro olhe com mais atenção para empresas envolvidas em projetos de cooperação em prol de seu país”.

“Pressuposto básico: cooperação não é caridade, é negócio e interesse nacional de longo prazo”.

“Seria contraproducente para um ambiente favorável aos negócios. Além disso, nem todos os países receptores corresponderiam a nossas prioridades comerciais ou econômicas. Por exemplo, a cooperação com o Timor-Leste ou com Guiné-

Bissau opera segundo uma lógica política, que não corresponde diretamente a um interesse econômico-comercial a ser explorado. No entanto, essa cooperação ajuda a legitimar, ainda que indiretamente, a extroversão econômico-comercial brasileira em outros mercados africanos ou do sudeste asiático. O mesmo pode ser dito da cooperação com a Palestina, a Síria ou o Líbano, por exemplo”.

“Os ganhos da cooperação são sobretudo políticos. A imposição de condicionalidades econômico-comerciais gera empecilhos à cooperação sem alterar fundamentalmente os dividendos líquidos obtidos pelo Brasil na relação”.

Interessante notar que a grande maioria dos diplomatas (86%, n=289) respondeu que a cooperação internacional brasileira deveria manter-se distinta, do ponto de vista conceitual, do modelo tradicionalmente praticado no âmbito da CNS. E, neste caso, as justificativas giraram em torno de:

“Sobretudo pela ausência de condicionalidades”.

“O modelo de cooperação Norte-Sul está baseado em assimetrias que não fazem sentido em contexto de cooperação Sul-Sul”.

“Um país em desenvolvimento, mas interessado em ajudar os demais, é um dos diferenciais brasileiros”.

“Sem condicionalidades. Sem imposições. Com diálogo e coordenação”.

“Ainda que venhamos a encontrar um modelo ajustado às nossas condições, a ideia de que a cooperação sul-sul tem que ser distinta precisa de uma atenta revisão, com humildade, para absorver o que for positivo do aprendizado de décadas da cooperação norte-sul. Não podemos, com nossa pouca experiência no tema, pretender reinventar a roda, é preciso um esforço maior de entendimento da experiência existente, incluindo a Norte-Sul, para absorção do que for útil e positivo”.

“A horizontalidade é uma característica muito apreciada por países em desenvolvimento na cooperação com o Brasil. Além disso, críticas ao modelo atual de Ajuda do Desenvolvimento (relacionadas à perpetuação da situação de dependência em relação ao Norte) recomendam que o Brasil continue dando preferência à oferta de assistência técnica (para a construção de capacidades locais), em vez de assistência financeira (embora ela possa ser empregada de forma complementar em algumas iniciativas)”.

“Porque o modelo tradicional perpetua a pobreza ao criar dependência de AOD”.

“O modelo tradicional da cooperação norte-sul carrega condicionalidades e malefícios que não seriam condizentes com a cooperação brasileira, de cunho solidário. No entanto, há na Cooperação-Norte sul contemporânea de alguns países que são exemplos e que deveriam ser seguidos e que se distinguem, em muito, da cooperação TRADICIONAL Norte-Sul”.

“Por vários motivos: i) é importante para o Brasil manter sua identidade internacional como país em desenvolvimento, inclusive em termos de cooperação; ii) não temos condições de “competir” com os países da OCDE em termos de recursos de cooperação disponíveis; e iii) nosso modelo de cooperação horizontal (sul-sul), além de não impor contrapartidas, é mais adaptado às perspectivas que orientam a política externa brasileira”.

“Há 30 anos somos exemplo concreto de cooperação sul-sul bem-sucedida”.

“Porque o Brasil não tem nem a estrutura, nem os recursos financeiros, para emulá-la. Então por quê fazê-lo? Diante da falta de condições para copiar a cooperação norte-sul, da oportunidade de inserir um novo modelo de cooperação e da necessidade de maior visibilidade internacional, o país deveria capitanear um novo modelo”.

“Porque a cooperação Norte-Sul funciona bem”.

“O Brasil não deve reproduzir os esquemas tradicionais de cooperação Norte-Sul, cujas limitações são conhecidas, sob pena de ser apenas “mais um” prestador de cooperação. Devemos aprender com os erros cometidos pela cooperação do Norte. Sobretudo, temos que valorizar as nossas soluções e capacidade de definir e desenhar projetos que atendam exatamente às necessidades dos beneficiados”.

“Cooperação brasileira deve manter-se *demand-driven*”.

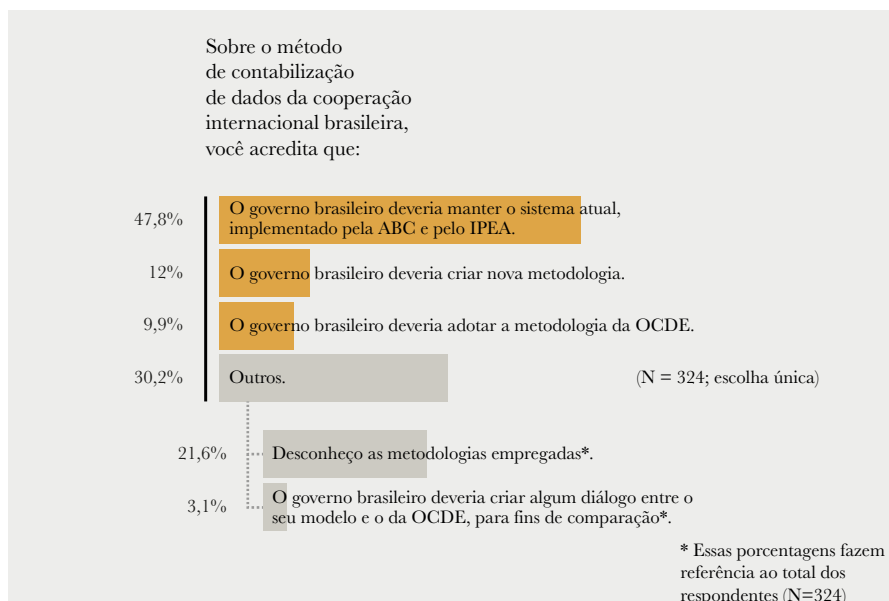
“O Brasil não é Norte. A cooperação técnica deve ser sem condicionalidades para ser mais efetiva e ser baseada na formação de pessoas nos países mais pobres de forma que essas pessoas ajudem seus países a se desenvolver etc. Os brasileiros aprendem ao prestar cooperação, que deve ser tida como uma troca, não como ‘eu ensino e você aprende’. Além disso, o Norte-Sul não respeita, em geral, a apropriação nacional ou o desejo dos atores nacionais e acabam por impor fórmulas que não funcionam”.

“O Brasil tem um déficit social próprio, para o qual deve canalizar seus recursos financeiros. O modelo brasileiro de cooperação técnica é pouco intensivo em ca-

pital e tem a vantagem de, graças a identidades entre prestador e beneficiário, ser mais horizontal. Ademais, trajetórias e problemas análogos constituem uma base identitária propícia ao sucesso das iniciativas”.

O Gráfico 15 corrobora essa ideia de distinção da CTI brasileira, ao mostrar que apenas 9,9% dos participantes (n=32) posicionou-se a favor da adoção da mesma metodologia de contabilização de dados do CAD-OCDE. As respostas convergem: se a CTI brasileira deve manter-se distinta, não haveria, portanto, necessidade de adotar o modelo de contabilização de dados proposto pelo órgão da OCDE. O número de diplomatas a favor da criação de um novo modelo é inclusive superior (12%, n=39).

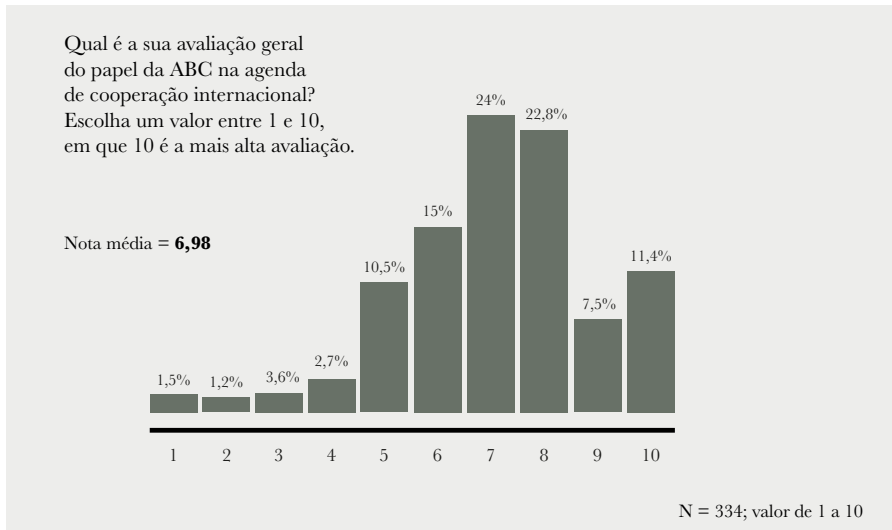
Gráfico 15. Método de contabilização de dados da cooperação internacional brasileira



Elaboração: o autor.

No entanto, ainda que o percentual de indivíduos a favor da manutenção do projeto atualmente empreendido por IPEA e ABC na contabilização dos gastos (COBRADI) seja importante (47,8%), são muitos os diplomatas que indicaram a opção “Outros” (30,2%, n=98%), composto majoritariamente por indivíduos que afirmaram não conhecer suficientemente o tema, como indica o Gráfico 15.

Gráfico 16. Avaliação geral da ABC



Elaboração: o autor.

A avaliação geral dos diplomatas sobre a ABC ficou próxima de 7 (sobre 10), como indica o Gráfico 16. No entanto, os diplomatas que participaram da pesquisa tendem a conhecer pouco a construção institucional e histórica da ABC. Algumas respostas à questão aberta associaram mudanças na ABC com mandatos presidenciais, por exemplo:

“Creio que as diretrizes se mantiveram relativamente constantes e consistentes, mas eu ressaltaria o período 2007-2010 (segundo mandato do então presidente Lula), quando a cooperação técnica coordenada pela ABC chegou ao ápice, em termos de recursos disponíveis e de amplitude temática e geográfica”.

“Apoio a países em dificuldades extremas, como o Haiti pós terremoto. Mudança: governo Dilma e a escassez de recursos financeiros, que inviabilizou diversas iniciativas em curso e impediu novas”.

“A crescente adesão ao modelo de cooperação sul-sul é o melhor momento, que foi prejudicado pelas sérias restrições orçamentárias e financeiras”.

“Não acompanhei a trajetória da ABC desde seu início, o que me impede de indicar com precisão as mudanças em suas diretrizes ao longo dos quase 30 anos de sua história. Destaco, porém, o êxito da experiência de desenvolvimento do setor cotonícola nos países do chamado Cotton-4, projeto paradigmático da cooperação internacional do Brasil, e as iniciativas no Haiti”.

“Durante o período do governo FHC. Maior cooperação com apoio de terceiros países desenvolvidos e organismos internacionais. Cooperação triangular. A cooperação sem imposições ideológicas”.

“O momento mais importante da ABC está por vir, quando vier a ser definido o marco jurídico que permita à agência atuar conforme seus objetivos programáticos, bem como quando vierem a ser disponibilizados os recursos para esse fim”.

“Houve momentos de valorização da Agência, nos governos FHC e Lula. No governo Dilma, as dificuldades cresceram. Faltou blindar a ABC contra as crises econômicas e as flutuações da disponibilidade orçamentária brasileira. Há também a necessidade de se desenvolver mecanismos legais mais adequados à cooperação internacional, tendo em vista o caráter demasiado burocrático e paroquial das regras que pautam a administração pública brasileira, sobretudo na gestão de recursos”.

“Na era FHC, com projetos de combate à AIDS e, sobretudo, na era Lula, com a ênfase em projetos Sul-Sul”.

“A ABC teve papel importante no avanço e na implementação do conceito de *execução nacional de projetos* e no desenvolvimento prático da visão brasileira de cooperação sul-sul”.

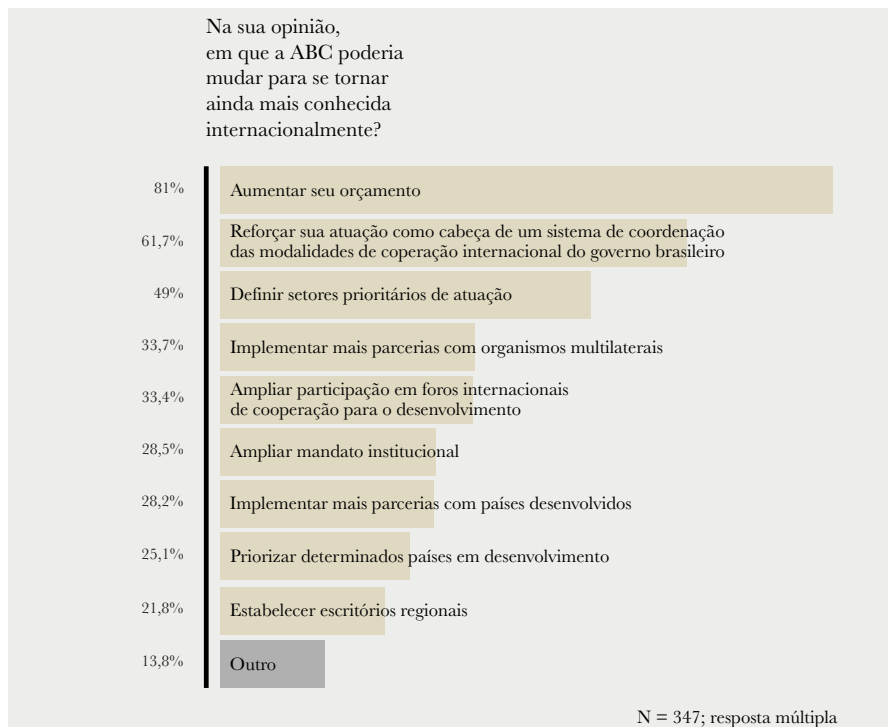
“Entre 2000 e 2010, o Brasil ampliou sua presença no continente africano a partir de interessantes projetos de cooperação técnica, tais como a instalação do escritório da Embrapa em Gana ou a fábrica de antirretrovirais em Moçambique. A partir de 2011, houve clara diminuição de recursos para projetos na África em paralelo ao virtual abandono da política de expansão da cana de açúcar para a produção de etanol naquele continente. O País perdeu relevância e liderança nessa importante e estratégica agenda”.

“Na gestão Celso Amorim/Samuel Pinheiro Guimarães, quando aceitamos nossa responsabilidade de atender as expectativas que países em desenvolvimento tinham com relação ao Brasil, de que assumíssemos nossa posição de país grande emergente para auxiliar no desenvolvimento de países mais pobres e em outras bases, distintas da cooperação tradicional”.

Com relação ao que poderia ser feito para que a ABC melhorasse sua imagem internacional, as respostas foram majoritariamente no sentido de que os orçamentos deveriam ser aumentados (81% dos diplomatas participantes na pesquisa), de reforço da capacidade de coordenação da ABC (61,7%) e de defi-

nição de setores prioritários de atuação (49%), como indica o Gráfico 17. Com respeito ao que a ABC poderia fazer no âmbito nacional a fim de tornar-se mais conhecida e efetiva, foram destacadas as parcerias com a sociedade civil (73,7% dos diplomatas), com empresas (71%) e com estados e municípios (60,9%), como sintetiza o Gráfico 18.

Gráfico 17. Mudanças necessárias para melhorar a imagem internacional da ABC

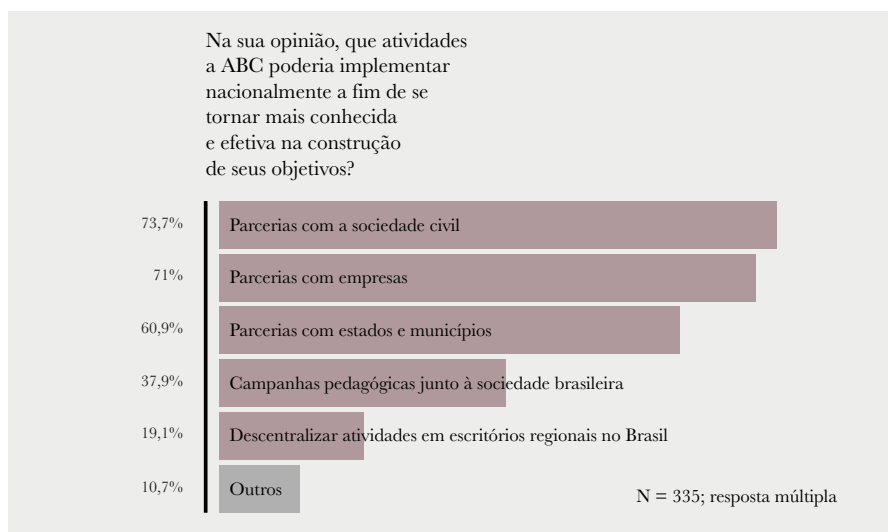


Elaboração: o autor.

Feita essa apresentação descritiva geral dos resultados da pesquisa, seria importante tecer alguns comentários analíticos e conclusivos para fins do que foi proposto neste livro sobre a ABC. Em primeiro lugar, existiria alguma particularidade nas respostas dos diplomatas que atualmente trabalham em postos em países em desenvolvimento? Em função de seu lugar de trabalho, seriam mais atentos e sensíveis aos temas da CTI? Para responder-se a essas perguntas, foi analisado o padrão das respostas dos diplomatas em postos em países em

desenvolvimento (n=146). Os resultados indicaram pouca diferença nas respostas desse grupo em relação ao grupo total de diplomatas. Esse grupo tem uma média de idade mais alta (49,33 anos) do que o total de indivíduos (46,86 anos) e tempo de carreira (22,03 anos) maior do que o conjunto (19,81 anos). Em resposta à questão 5 do questionário, proporção praticamente idêntica indicou já ter trabalhado na agenda de CTI: 80,68% para o grupo de diplomatas trabalhando atualmente em algum país em desenvolvimento e 81,26% para o grupo total de diplomatas participantes. Quando perguntados sobre qual modalidade de cooperação deveria ser a mais importante da agenda brasileira de CTI, também não houve diferenças: 75,34% no caso do primeiro grupo e 74,21% no caso do segundo.

Gráfico 18. Atividades para difundir nacionalmente a ABC



Elaboração: o autor.

Com respeito ao uso de condicionalidades políticas, a diferença entre os dois grupos é pouco relevante: 39% no primeiro grupo e 41,26% no segundo. Essa diferença aumenta no que tange ao uso de critérios e condicionalidades econômicas: 36,98% dos diplomatas trabalhando em países em desenvolvimento defendeu tais medidas, ao passo que 42,12% do total de diplomatas participantes do *survey* as apoiou. Também há alguma diferença na defesa de um modelo

de cooperação brasileira que seja distinto do modelo Norte-Sul: 89% dos diplomatas do primeiro grupo apoia um modelo distinto, que é apoiado por 82,80% do segundo grupo. O grupo é ligeiramente mais favorável ao método de contabilização desenvolvido pelo IPEA em parceria com a ABC: 51,07% do primeiro grupo apoia o COBRADI, em comparação com 47,83% do segundo grupo. Por fim, a avaliação geral da ABC para esse grupo específico de diplomatas é idêntica ao conjunto total: nota 6,96 (em média), em comparação com a nota média de 6,98 do segundo grupo.

Em segundo lugar, foi feito o teste sobre o local de trabalho e atuação profissional dos diplomatas que definem a CTI como tema importante em suas respectivas carreiras. Neste caso, o fato de estar atuando em algum país em desenvolvimento tende a ser estatisticamente significativo. Na pergunta 7 do questionário (vide Apêndice Metodológico), 49,5% (n=160) dos diplomatas informou que a CTI é um tema prioritário em suas carreiras e 3,7% (n=13) a qualificou como o tema mais importante em suas respectivas carreiras. São, no total, 173 diplomatas, mas quais são os postos de trabalho desse grupo específico? A maioria deles atua em algum país em desenvolvimento (48%), em comparação com o conjunto de diplomatas que participou da pesquisa (41,8%).

Em terceiro lugar, analisou-se se haveria algum viés mais favorável à CTI da parte de diplomatas que ingressaram na carreira mais recentemente, a partir de 2003. A preocupação era saber se o fato de governos petistas terem enfatizado as relações Sul-Sul nas agendas da política externa brasileira poderia ter influenciado a percepção dos diplomatas mais jovens na carreira. A pesquisa isolou as respostas do grupo de 162 diplomatas que indicaram tempo de carreira de 13 anos ou menos, que representaram 46,41% do total dos diplomatas que participaram da pesquisa. O resultado da análise quantitativa indica que esse grupo mais jovem de diplomatas não apresentou diferença significativa em suas opiniões a respeito da cooperação, quando comparados com seus colegas.<sup>29</sup>

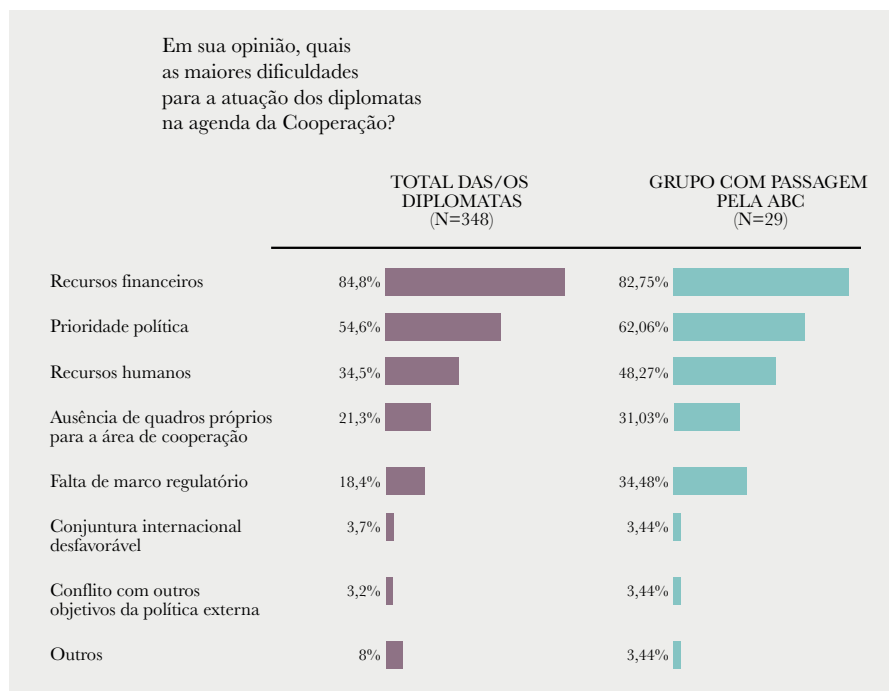
Em referência ao posto de trabalho, este grupo tem uma presença ligeiramente menor em países em desenvolvimento (37,03% para 41,8%) e em países desenvolvidos (27,16% para 26,9%), porém maior em organismos internacionais (11,72% para 8%) e na SRE, em Brasília (22,22% para 19,5%). Não apresenta diferenças significativas no padrão de respostas, salvo no caso dos critérios e condicionalidades econômicas: 36,41% da coorte defendeu tais medidas, que foram apoiadas por 42,12% do total do universo de diplomatas desta pesquisa.

---

<sup>29</sup> Pesquisas com as respostas a questões abertas não foram feitas para fins desta publicação, em função do cronograma de lançamento do livro. Elas poderão trazer novos olhares sobre essa coorte, principalmente porque esse grupo tem uma média de idade mais baixa (35,88 anos) do que o conjunto (46,86 anos) e uma quantidade superior de mulheres (23,5% do total da coorte). Essa tarefa ficou para um artigo a ser publicado brevemente.

Em último lugar, foi analisado se haveria algum padrão de respostas dos diplomatas que já trabalharam na Agência Brasileira de Cooperação (vide Questão 5 no Apêndice Metodológico). Um conjunto de 29 pessoas informou já ter trabalhado na ABC. Essa coorte apresenta média de idade semelhante à do universo (47,72 anos) e seu tempo médio de carreira é idêntico ao do conjunto (19,64 anos). Ao serem perguntados sobre qual deveria ser a principal modalidade de cooperação na agenda brasileira, 86,20% apontou a realizada com países em desenvolvimento, bastante acima dos 75,7% do universo de diplomatas desta pesquisa (vide Gráfico 14). A proporção é menor do que o do conjunto geral dos diplomatas no que diz respeito ao apoio a condicionalidades políticas (34,48%) e critérios econômicos (31,30%). Essa coorte é levemente mais favorável a um modelo de cooperação distinto do Norte (87,75%) e ao método de contabilização do IPEA-ABC (53,57%) do que o conjunto de diplomatas participantes no *survey*. Sua avaliação da atuação da ABC também é levemente superior (nota 7,32 sobre 10).

Tabela 11. Percepção sobre as dificuldades da agenda de CTI



Elaboração: o autor.

Suas principais diferenças em relação ao universo da pesquisa, no entanto, dizem respeito à avaliação das principais dificuldades para a atuação dos diplomatas na agenda da cooperação: os diplomatas que já trabalharam na ABC enfatizam (mais do que o universo dos diplomatas da pesquisa) os problemas relativos a recursos humanos, prioridade política, falta de marco regulatório e ausência de quadros próprios para a área de cooperação (Tabela 11). Essa diferença quanto à percepção de algumas das dificuldades é muito reveladora do fato de que a ABC, ao ser mais conhecida pelos próprios diplomatas, tenda a aumentar o apoio interno a reformas em matéria de marco regulatório, carreira de funcionários e prioridade política, aspectos fundamentais para o futuro da Agência, como argumento na conclusão a seguir.

# CONCLUSÃO

A cooperação técnica internacional nunca foi, nas relações internacionais, uma agenda prioritária, porém sempre esteve presente na conformação contemporânea da ordem internacional, seja no pós-Segunda Guerra – período histórico em que teve grande impulso de institucionalização pelos Estados Unidos graças às características do “momento bipolar” e aos processos de descolonização, seja ao final da Guerra Fria – quando tantas esperanças foram depositadas nos “dividendos da paz” que beneficiariam esforços multilaterais de cooperação para o desenvolvimento internacional. É intrigante pensar que os montantes efetivamente gastos em cooperação técnica, “ajuda externa” ou assistência internacional sejam tão pouco relevantes quando comparados aos fluxos do comércio internacional de armamentos, aos orçamentos militares das principais potências mundiais, à circulação financeira global, aos montantes aproximados da evasão fiscal ou ainda às estimativas existentes sobre a economia internacional movimentada pelas drogas ilícitas e os mais diversos tipos de redes criminosas transnacionais.

Ou seja, não é graças a sua materialidade econômica e financeira que a CTI adquire relevância nas relações internacionais; não é em função dos orçamentos das agências bilaterais e multilaterais que a agenda de cooperação técnica chama tanto a atenção de pesquisadores e tomadores de decisão quer no Norte, quer no Sul. Muitos lembrariam que toda ordem social não se sustenta apenas em realidade material; parafraseando Pierre Bourdieu, a ordem internacional também se sustentaria em um conjunto de capitais simbólicos, a exemplo das normas diplomáticas, dos direitos humanos e da cooperação para o desenvolvimento. No entanto, diante de sua relativa baixa importância em termos de montantes financeiros anualmente empregados (da ordem de US\$ 150 bilhões quando somados os esforços de CNS e CSS), surpreende o grau de institucionalização que as diferentes modalidades de cooperação (Norte-Sul, Sul-Sul, triangular e

trilateral, etc.) adquiriram em países-membros do CAD-OCDE, mas igualmente em muitos países do Sul que criaram uma agência especificamente voltada para temas de cooperação e desenvolvimento (Chile em 1990, Turquia em 1992).

Quando foi fundada em 1987, a ABC sofreu influência direta desse contexto de institucionalização da agenda internacional de cooperação para o desenvolvimento. O mesmo pode ser dito hoje, trinta anos depois de sua criação, quando as perspectivas internacionais são tão profundamente marcadas pelo aumento sem precedentes das desigualdades sociais, pela manutenção das assimetrias em termos decisórios no sistema internacional, pela emergência econômica principalmente de China e Índia (com nítidos efeitos geopolíticos na ordem global), pela crise dos refugiados, pelos avanços da degradação ambiental de toda ordem, efeitos nefastos do crescimento econômico desordenado no clima global e várias novas formas de ameaça à biodiversidade, interrogações sobre o futuro do multilateralismo, a saída do Reino Unido da União Europeia, excessivo peso político da dimensão financeira nas relações internacionais, mas também pelo ressurgimento do nacionalismo, do conservadorismo e do populismo no hemisfério Norte.

No caso particular dos EUA, país que teve papel central na construção institucional da CTI após 1945, são muitas as dúvidas atuais sobre a visão de mundo que orientará as decisões de seu governo em matéria de política externa, inclusive no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Nas primeiras semanas de seu mandato, Donald Trump anunciou corte de 30 a 37% dos orçamentos do Departamento de Estado e da USAID, mas ao mesmo tempo confirmou que deve aumentar em 10% os gastos militares anuais (valor estimado de US\$ 54 bilhões) da nação que é, de longe, a maior potência militar do planeta.<sup>1</sup> Com o lema “*It is a true America first budget*”, o novo governo já retirou os EUA das negociações do TPP (“*Trans-Pacific Partnership*”) e anunciou que, em breve, deve rever seus compromissos com o meio ambiente global (e, portanto, reduzir drasticamente a capacidade de ação da Agência de Proteção Ambiental federal), com a assistência técnica bilateral e com o multilateralismo em geral.

Diante de um discurso governamental soberanista, racista e xenofóbico, não são poucas as resistências no plano doméstico dos EUA, na sociedade e nas instituições. É interessante notar que inclusive alguns militares já se expressaram sobre os cortes prometidos na diplomacia norte-americana: uma lista de 121 militares aconselhou o Presidente Trump a rever cuidadosamente os cortes em orça-

---

<sup>1</sup> Segundo os anúncios do próprio governo publicados no New York Times (15/03/2017), além da defesa, as pastas ministeriais que mais se beneficiariam de aumentos seriam a segurança interna (+ 7%) e os veteranos de guerra (+6%), ao passo que os principais cortes seriam nas pastas de meio ambiente (-31%), agências de desenvolvimento (-29%) e agricultura (-21%).

mentos do Departamento de Estado e dos programas de ajuda externa, uma vez que muitos desses programas contribuem, segundo eles próprios afirmam, para reduzir tensões e prevenir futuras operações militares cujos custos são bastante superiores aos de projetos de cooperação técnica ou de assistência humanitária.<sup>2</sup>

No bojo da vitória de Donald Trump e do Brexit em 2016, há muitas expectativas sobre os efeitos do discurso xenófobo e protecionista no continente europeu. No caso das eleições realizadas em março de 2017 nos Países Baixos, embora tenha se convertido no segundo maior partido no parlamento holandês (com 20 assentos), a extrema-direita foi contida graças à vitória do atual Primeiro Ministro (cujo Partido Popular pela Liberdade e pela Democracia, de centro-direita, obteve 33 assentos) e ao expressivo crescimento do *GroenLinks*, o partido verde holandês. Ainda há eleições em dois outros importantes países da União Europeia em 2017: França (em abril) e Alemanha (em setembro), onde a extrema-direita também se apresenta com considerável apoio popular. Independentemente das decisões governamentais que sejam implementadas nos EUA e de seus eventuais efeitos sobre a política na União Europeia, os cenários não parecem ser os mais auspiciosos para a CTI. Estados Unidos, União Europeia e países como Alemanha e França não somente estão entre os principais doadores de AOD do CAD, como também são importantes empreendedores normativos (“*norm-makers*”) nesse campo.

Que papel poderiam desempenhar os países do Sul nesse contexto de profundas mudanças internacionais? Por um lado, parece não haver dúvidas sobre as ambições de protagonismo de países como a China e a Índia, inclusive no campo da cooperação internacional. Por outro, países em desenvolvimento de renda média com destaque na agenda de CTI, a exemplo de Turquia e África do Sul, atravessam crises domésticas, regionais e, no caso turco em particular, humanitárias e de natureza geopolítica, que podem colocar em xeque o papel que vinham desempenhando nos anos mais recentes.

No Brasil, as turbulências políticas desde o final de 2014 – que atingiram seu ápice durante o controverso processo de *impeachment* de Dilma Rousseff e suas repercussões na economia e nas instituições em 2016 e 2017 – também afetam os cenários que poderiam ser traçados para pensar o futuro da ABC. Se nos primeiros anos do século XXI o Brasil se apresentou como um dos exemplos internacionais em matéria de combate contra a pobreza, de promoção de políticas sociais mais inclusivas e de avanços na construção democrática, a situação atual tende a ser pelo menos preocupante em termos políticos, sociais e econômicos. Diante da

2 Dados mencionados na palestra do Vice-Almirante Robert L. Thomas Junior no *Institute of International Studies* (Universidade da Califórnia - Berkeley), em 7 de março de 2017, mas também apresentados em notícias divulgadas nas seguintes páginas da imprensa: <http://www.cnn.com/2017/02/27/politics/donald-trump-budget-proposal-cuts/>; <http://www.politico.com/story/2017/02/trump-budget-cuts-state-department-usaid-235505>.

crise fiscal e das taxas de decrescimento econômico, alguns jornais já anunciam as economias possíveis por meio de reduções nos orçamentos do Itamaraty e da diplomacia. Como em outros momentos críticos do desenvolvimento nacional, apela-se para a necessidade de cortar o número de embaixadas e reduzir os custos da atividade diplomática, justamente no caso de um dos ministérios com o menor orçamento anual na Esplanada.<sup>3</sup> Em nome de uma economia marginalmente irrelevante no curto prazo, prejudica-se a visão estratégica do Estado no sistema internacional, correndo o risco de perder o espaço político conquistado, além de sinalizar desprestígio às regiões e aos países afetados. Se a economia de custos é marginal, por que reduzir a presença diplomática nacional? E quais efeitos podem decorrer dessa redução para a agenda da cooperação técnica?

Portanto, no cenário internacional e no contexto nacional, não são poucas as variáveis que podem influenciar o processo decisório em matéria de CTI. A percepção dos diplomatas sobre a relevância da cooperação técnica como ferramenta da política externa apontou, como vimos no capítulo 3, majoritariamente no sentido de um necessário reforço dos orçamentos, de profissionalização da ABC e de definição de um marco regulatório apropriado à realidade do Brasil. Também indicou que a cooperação Sul-Sul se fundamenta nas capacidades disponíveis nas instituições brasileiras, ajudando a forjar a noção de que o Brasil deveria seguir caminho distinto dos países doadores de AOD que são membros do CAD-OCDE.

No entanto, na construção dessa “distinção” da CSS brasileira, é importante lembrar que a agenda da cooperação técnica também envolve “competição por solidariedade” entre os países do Sul. Se o Brasil oferecer menos ou se ausentar de determinadas regiões, a África do Sul oferecerá mais, ou a Turquia, ou o México, ou a Colômbia... E se a cooperação pode abrir portas ao comércio, facilitar a internacionalização de empresas nacionais em mercados por vezes menos conhecidos, gerar frutos em processos eleitorais competitivos em organismos internacionais, a redução da presença diplomática e a falta de uma agenda de cooperação certamente não tendem a produzir os mesmos efeitos. A cooperação em si não assegura sucesso comercial de uma nação, mas facilita o trabalho de operadores econômicos, uma vez que participa do processo de diversificação e adensamento das relações internacionais do Brasil. O trabalho da CTI abre frentes para outras formas de cooperação, inclusive em matéria comercial e de contratação de serviços, o que é diferente da ideia de condicionar projetos de CTI à compra de equipamentos ou à contratação de serviços brasileiros. Esse debate sobre economias a serem feitas com a redução das embaixadas ilustra muito claramente como os marcos interpretati-

---

<sup>3</sup> Vide, por exemplo, o artigo publicado pelo jornalista Jefferson Ribeiro n'O Globo (em 05/03/2017), disponível na página: <http://oglobo.globo.com/brasil/estudo-de-comissao-do-senado-aponta-para-corte-de-embaixadas-21013917>.

vos sobre a política externa e sobre os recursos materiais e imateriais de poder do Brasil exercem influência direta na percepção dos tomadores de decisão acerca do campo institucional e do próprio escopo da cooperação técnica.

Vistos os cenários mais amplos em que se situa a atuação da ABC, gostaria de retomar a perspectiva mais específica da agenda de cooperação internacional e do futuro da ABC, concluindo com a formulação de alguns questionamentos que provavelmente devam constar da agenda dos tomadores de decisão debruçados sobre o futuro institucional da ABC e da CTI brasileira. Em geral, a ABC tem procurado aprender com os erros do passado da cooperação (Norte-Sul, mas também Sul-Sul), por exemplo, quanto à necessidade de evitar a exportação de receitas e não adotar uma visão etnocêntrica do desenvolvimento (como se o Brasil fosse um modelo a ser seguido), ou ainda quanto à importância de integrar a percepção do “outro” (seja ele africano, seja ele latino-americano ou caribenho) no desenho da política e das estratégias nacionais de cooperação técnica. No entanto, permanecem inúmeros desafios para a ABC e o trabalho paulatino de desenvolvimento institucional e político da agenda de CTI no Brasil. Em síntese, como me foi pedido que concluísse o livro em torno de perspectivas sobre o futuro da ABC – exercício sempre arriscado para acadêmicos, sugiro alguns pontos que, acredito eu, deveriam nortear o debate público sobre o futuro desenho da política brasileira de cooperação técnica.<sup>4</sup>

Em primeiro lugar, no que diz respeito à governança da Agência: qual seria a relevância de se instaurar a prática institucional do planejamento estratégico? Como aprimorar a mensuração quantitativa e qualitativa da CTI? Como avançar nos critérios de monitoramento e avaliação os resultados? No que diz respeito à dinâmica pedagógica, como valorizar as lições aprendidas ao longo dos processos de construção institucional, de concepção e de implementação de projetos?

Em segundo lugar, muito já se publicou sobre o tema, que também é objeto de consenso entre os técnicos da ABC, mas é urgente o Estado brasileiro se dote finalmente de um marco regulatório próprio para a cooperação prestada. A legislação atual (decreto n. 5.151 de 22/07/2004 e as portarias do MRE vinculadas) regulamenta apenas da cooperação multilateral recebida pelo Brasil. Qual seria o marco regulatório necessário para contemplar a política desejada? Como este incluiria os diversos atores da cooperação brasileira (Congresso Nacional e partidos; ministérios e demais órgãos da administração pública; entidades federativas; organizações da sociedade civil; empresas e fundações privadas; universidades e centros de pesquisa)?

---

<sup>4</sup> Em publicação anterior, com duas colegas, formulamos alguns questionamentos que serviram de ponto de partida para esta minha reflexão. Vide: MILANI, Carlos R. S.; SUYAMA, B.; LOPES, L. *Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?* São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, novembro de 2013.

Em terceiro lugar, existem questões que a ABC somente poderá fazer avançar a partir do diálogo político com o Itamaraty, a Presidência da República e o conjunto dos ministérios setoriais. Por exemplo, como manter o princípio “*demand-driven*” da CTI brasileira, mas ao mesmo tempo definir prioridades setoriais, temáticas e geográficas da ABC? Haveria contradições entre esse princípio tão caro à CSS do Brasil e a definição de prioridades?<sup>5</sup> Do mesmo modo, qual seria a relevância de se construir uma carreira com agentes profissionais treinados especificamente em temas de CTI, com capacidade para assegurar continuidade, coerência e qualidade da cooperação, ensejando a criação de uma memória institucional tão necessária para a cooperação brasileira? O mesmo pode ser dito sobre as competências da ABC: a Agência deveria ter responsabilidade sobre quais modalidades de cooperação? Ou como deveria coordenar as diferentes modalidades de cooperação, inclusive a cooperação descentralizada, a fim de assegurar maior coerência à política brasileira de cooperação?<sup>6</sup>

Em quarto lugar, em suas relações com o exterior, a ABC deveria estabelecer alianças estratégicas com outras agências de cooperação de países em desenvolvimento. Deveria dialogar e incentivar a construção de visões compartilhadas também em matéria de mensuração da cooperação internacional. Nesse debate, a OCDE avançou a proposta de “*Total Official Support for Sustainable Development*” (TOSSD), ao passo que a ABC desenvolveu a “Plataforma de Referência para Medir a Cooperação e os Fluxos de Intercâmbio relacionados com o Desenvolvimento entre Países em Desenvolvimento”. As visões que inspiram ambas as propostas são muito distintas. No caso da proposta brasileira, a ABC está atualmente engajada no trabalho de construção de consensos entre países em desenvolvimento sobre aspectos conceituais associados à “Plataforma” apresentada. Como avançar politicamente nesse sentido? E por que isso é tão estratégico para o Estado brasileiro?

Em quinto lugar, na relação com a sociedade e as instituições brasileiras, que tipos de mecanismos institucionais de interação e o diálogo entre instituições políticas e organizações da sociedade civil a ABC poderia estabelecer? Com base em

5 Vale ressaltar que, apesar da CSS ser baseada majoritariamente em demandas, muitos países (África do Sul, China, Índia, Turquia) definem suas prioridades temáticas e geográficas. Os instrumentos utilizados para essa priorização são múltiplos: *white papers* (China), catálogo de capacidades (México), entre outros. A definição de prioridades é crucial para consolidar e dar coerência a CSS brasileira, assim como definir uma oferta. Uma política declaratória em matéria de CSS não implicaria abandonar a dimensão “*demand-driven*”, mas direcionaria a demanda dos Estados para um leque de possibilidades de programas e projetos, cujos conteúdos seriam sistematizados e avaliados periodicamente. Essa oferta reveste-se de maior relevância no bojo dos debates sobre efetividade do desenvolvimento (Milani, Suyama & Lopes, 2013, *op. cit.*).

6 Durante a entrevista com Maristela Baioni (PNUD), por exemplo, ela levantou o questionamento sobre a capacidade do Itamaraty em geral e da ABC em particular de dar conta da cooperação prestada e, ao mesmo tempo, de estar voltado para o desenvolvimento interno do país, que é o foco da cooperação recebida. Em muitos países, ela lembrou, é o ministério do interior ou o planejamento que se responsabiliza pela agenda da cooperação recebida. Entrevista concedida ao autor em Brasília, em julho de 2016.

outras experiências brasileiras (CONARE, CONSEA), poderiam atores sociais, operadores econômicos, entidades subnacionais e acadêmicos ser integrados no debate sobre a concepção e a avaliação desta política? Em um contexto democrático, que insumos relevantes esses atores não institucionais poderiam aportar à reflexão existente no seio da ABC, no sentido de enriquecer e aprofundar o debate sobre as estratégias brasileiras em matéria de CTI? Como a ABC poderia incrementar a relação entre especialistas da cooperação e os especialistas setoriais que, de regra, trabalham nos diversos ministérios, agências governamentais e na sociedade civil? Que mecanismos de transparência poderiam ser adotados? Seria útil e possível pensar-se na publicação de um relatório anual da CTI com ampla difusão para a sociedade brasileira? Como transformar a necessidade de transparência em instrumentos pedagógicos sobre a relevância da CTI junto à sociedade brasileira?

Em último lugar, acredito ser importante abrir uma série de debates públicos sobre a dimensão normativa da cooperação técnica brasileira. Como o Brasil poderia articular o princípio do respeito à soberania dos países parceiros com as normas de direitos humanos e de proteção ambiental? Que tipo de responsabilidade de atores domésticos que se beneficiam, direta e indiretamente, das ações da CID brasileira seria importante prever e implementar? Quais seriam as normas necessárias para assegurar que os princípios da CSS, assim como outros princípios éticos e políticos, sejam implementados na prática? Essas questões, entre outras, parecem-me fundamentais porque, historicamente e ainda hoje, muitos países do Norte foram e são duramente criticados pelo estabelecimento de condicionalidades políticas e programáticas. Consequentemente, para o governo brasileiro e a ABC (talvez inclusive em associação com demais países engajados na CSS), além de denunciar a política da condicionalidade e o uso seletivo da denúncia das violações – aspecto este que é real e constitutivo da política externa de muitas potências do Norte – não seria estratégico definir regras próprias e ferramentas operacionais que considerem as normas internacionais, muitas das quais emanadas de declarações e acordos dos quais assinados e ratificados pelo Estado brasileiro?

Os questionamentos acima formulados não são exaustivos. Certamente haverá outros que já devem inclusive constar da pauta de reformas da cooperação técnica brasileira. Reformar instituições, rever estratégias políticas e revisar práticas de gestão é prova de que se pode aprender com a história. Depois de trinta anos de rica experiência e de resultados efetivos em matéria de CTI, como procuramos reconstruir ao longo deste livro, a Agência Brasileira de Cooperação tem a oportunidade de constatar aspectos frágeis e críticos de projetos empre-

endidos, de repensar suas lacunas, de analisar suas contribuições efetivas, mas principalmente de projetar-se no futuro com a ambição de que, ao celebrar seus próximos aniversários, terá aproveitado esta data simbólica de maturidade institucional para avançar na perspectiva de consolidação de seu papel e de aprendizado contínuo no campo da cooperação técnica internacional.

## Referências bibliográficas

### Capítulo 1

- ABREU, Fernando José Marroni de. A evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil. *Mural Internacional*, v. 4, n. 2, p. 3-16, 2013.
- AMORIM, Celso. *Breves Narrativas Diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013.
- BUUR, Lars; JENSEN, Steffen & STEPPUTAT, Finn. *The Security-Development Nexus. Expressions of Sovereignty and Securization in Southern Africa*. Uppsala/Cape Town: Nordic Africa Institute/HSRC Press, 2007.
- CERVO, Amado Luiz. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 37, n. 1, p. 37-63, 1994.
- HANNAH, John A. New Directions in Foreign Aid for the 1970's. *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 52, n. 2, p. 302-307, maio de 1970.
- HJERTHOLM, Peter & WHITE, Howard. *Survey of Foreign Aid: history, trends and allocation*. University of Copenhagen (Institute of Economics), Discussion Paper n. 04, 1998.
- HRYCHUK, Heather. Combating the Security-Development Nexus? Lessons Learned from Afghanistan. *International Journal*, vol. 64, n. 3, 2009, p. 825-842.
- HUNTINGTON, Samuel P. Foreign Aid for What and for Whom. *Foreign Policy*, n. 1, p. 161-189, 1970.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) & ABC (Agência Brasileira de Cooperação). (2013). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010*. Brasília: IPEA & ABC (COBRADI 2010).
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) & ABC (Agência Brasileira de Cooperação). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2011-2013*. Brasília: IPEA & ABC (COBRADI 2011-2013), 2016.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. *O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

- LANCASTER, C. *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.
- LEITE, Iara Costa. A trajetória do envolvimento do Brasil na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento: atores, instrumentos e estratégias (1950-2010). In: LECHINI, Gladys; GIACCAGLIA, Clarisa (orgs.). *Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur Global*. Rosário (Argentina): UNR Editora, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2016, pp. 50-69.
- MALACALZA, Bernabé. (2014). Modelos de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Haití. *Discursos, Prácticas y Tensiones. Relaciones Internacionales* (UAM/ México), n. 25, p. 53-76.
- MARCOVITCH, Jacques (org.). *Cooperação Internacional, Estratégia e Gestão*. São Paulo: EDUSP, 1994.
- MAWDSLEY, Emma. The Changing Geographies of Foreign Aid and Development Cooperation: contributions from gift theory. *Transactions of the Institute of British geographers*, vol. 37, n. 2, p. 256-272, 2012.
- MAZZAROPPI, Eduardo. Evolução histórico-conceitual da Cooperação Técnica Internacional Brasileira em Saúde. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde* (RECIIS), vol. 10, n. 3, p. 1-11, 2016.
- MILANI, Carlos R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul. *Caderno CRH*, vol. 25, n. 65, pp. 211-231, 2012.
- MILANI, Carlos R. S. Política Externa é Política Pública? *Insight Inteligência* (Rio de Janeiro), v. XVIII, p. 56-75, 2015.
- MILANI, Carlos R. S.; BARAN, Katarzyna; BRAS, Hugo. *Brazil's Development Cooperation in Haiti since 2010: actors, interests and outcomes*. organizado pelo Instituto Mora do México (no prelo).
- MILANI, Carlos R. S.; LANIADO, Ruthy N. Transnational Social Movements and the Globalization Agenda: a methodological approach based on the analysis of the World Social Forum. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, p. 10-39, 2007.
- MILANI, Carlos R. S.; CONCEIÇÃO, Francisco Carlos & M'BUNDE, Timóteo S. Cooperação Sul-Sul em Educação e Relações Brasil-PALOP. *Caderno CRH*, vol. 29, n. 76, p. 13-32, 2016.
- MIRANDA, Carla Leal. *Relações Internacionais e Desenvolvimento Local: uma análise da cooperação técnica Brasil-Alemanha (1987-2003)*. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais (Dissertação de Mestrado), 2004.

- MORAES, R. C. *Estado, Desenvolvimento e Globalização*. São Paulo: UNESP, 2006.
- MURPHY, Craig N. *The United Nations Development Programme, A Better Way?* Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- OLUTAYO, A. O.; OLUTAYO, M. A. O.; OMOBOWALE, A. O. 'TINA', AIDS, and the underdevelopment problem in Africa. *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 2, p. 239-248, abril/junho de 2008.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1997 (Caderno 1).
- PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento - CTPD - no período 1995-2005*. Brasília: FUNAG, 2010.
- QIAN, Rong; REINHART, Carmen & ROGOFF, Kenneth. On graduation from default, inflation, and banking crises: elusive or illusion? *NBER Macroeconomics Annual*, vol. 25, n. 1, 2011, pp. 1-36.
- RIST, Gilbert. *Le développement: histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presses de Sciences Po, 1996.
- SEITENFUS, R. (2014). *Haiti: dilemas e fracassos internacionais*. Coleção Relações Internacionais e Globalização. Ijuí: Editora da Unijuí.
- SIDIROPOULOS, Elizabeth. *Rising Powers, South-South Cooperation and Africa*. South African Institute for International Affairs (SAIIA), Global Powers and Africa Programme, Policy Briefing n. 47, março 2012.
- SIX, Clemens. The Rise of Postcolonial States as Donors: a challenge to the development paradigm. *Third World Quarterly*, vol. 30, n. 6, 2009, p. 1103-1121.
- VALLER FILHO, Wladimir. *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: FUNAG, 2007.
- WAISBICH, Laura & POMEROY, Melissa. (2014). *Haiti, um laboratório de engajamento multisetorial*. São Paulo: Observatório Brasil e o Sul (Perspectivas do Território, n. 1), 31 p.
- WALBY, Kevin & MONAGHAN, Jeffrey. "Haitian Paradox" or Dark Side of the Security-Development Nexus? Canada's Role in the Securitization of Haiti, 2004-2009. *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 36. n. 4, 2011, p. 273-287.

- WOODS, N. Whose AID? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs*, v. 84, n. 6, 2008, p. 1205-1201.
- ZIMMERMANN, F.; SMITH, K. More Money, More Actors, More Ideas for Development Co-operation. *Journal of International Development*, vol. 23, n. 5, doi: 10.1002/jid.1795, 2011.

## Capítulo 2

- ABC (Agência Brasileira de Cooperação). *Relatório de Atividades, Janeiro de 2015 a Maio de 2016*. Brasília: ABC, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um Balanço Crítico. In: AVRITZER, L. & NAVARRO, Zander (orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003, pp. 13-60.
- BESHARATI, Neissan & ESTEVES, Paulo. Os BRICS, a cooperação sul-sul e o campo da cooperação para o desenvolvimento internacional. *Contexto Internacional*, v. 37, p. 289-330, 2015.
- BLONDIAUX, L. & SINTOMER, Yves. L'impératif délibératif. *Politix*, volume 15, número 57, 2002, pp.17-35.
- COOKE, Bill & KOTHARI, Uma. *Participation, The New Tirany*. New York: Zed Books, 2001.
- DAGNINO, Evelina. *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democracia*. México (DF): Fondo de Cultura Económica, 2004.
- GUIJT, Irene & SHAH, Meera Kaul. *The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development*. Londres: Intermediate Technology Publications, 1998.
- HANCOCK, Graham. Lords of Poverty: The Power, Prestige, and Corruption of the International Aid Business. *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 73, n. 2, 1991, p. 542-544.
- HOLMEN, Hans. *Snakes in Paradise: NGOs and the Aid Industry in Africa*. Sterling (Virginia): Kumarian Press, 2009.

- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) & ABC (Agência Brasileira de Cooperação). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005 – 2009*. Brasília: IPEA & ABC, 2010.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) & ABC (Agência Brasileira de Cooperação). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010*. Brasília: IPEA & ABC, 2013.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) & ABC (Agência Brasileira de Cooperação). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2011 – 2013*. Brasília: IPEA & ABC, 2016.
- LEITE, Iara; POMEROY, Melissa; SUYAMA, Bianca. Brazilian South-South Development Cooperation: The Case of the Ministry of Social Development in Africa. *Journal of International Development*, v. 27, p. 1446-1461, 2015.
- MILANI, Carlos R. S. Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 22, 2008, p.161-182.
- MILANI, Carlos R. S. Brasil y la cooperación Sur-Sur descentralizada: desafíos para la política exterior. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, v. 35, p. 7-17, 2015.
- MILANI, Carlos R. S.; CONCEIÇÃO, Francisco Carlos & M'BUNDE, Timóteo. Cooperação Sul-Sul em Educação e Relações Brasil-PALOP. *Caderno CRH*, Salvador, v. 29, n. 76, p. 13-32, 2016.
- MILANI, Carlos R. S. & LOPES, Roberta N. Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012. *Carta Internacional*, v. 9, p. 59-78, 2014.
- MILANI, Carlos R. S. & RIBEIRO, M. Clotilde M. International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management. BAR. *Brazilian Administration Review*, v. 8, p. 21-36, 2011.
- PINHEIRO, Leticia & BESHARA, G. L. Política externa e educação: confluências e perspectivas no marco da integração regional. In: PINHEIRO, Leticia & MILANI, Carlos R. S. (orgs.). *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012, p. 149-180.
- RIST, Gilbert. *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presses de Sciences-Po, 1996.

- SANTOS, Tacilla. *Entre o Norte e o Sul: um estudo sobre o papel das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2014.
- TEIXEIRA, Elenaldo. *O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez Editora; Salvador: Editora da UFBA; Recife: Equip, 2001.
- VAN ROOY, Alison (org.). *Civil Society and the Aid Industry*. Londres: Earthscan Publications Ltd., 1998.
- WATKINS, Susan C. & SWIDLER, Ann. Working Misunderstandings: Donors, Brokers, and Villagers in Africa's AIDS Industry. *Population and Development Review*, vol. 38, 2012, p. 197-218.
- WOODS, N. Whose AID? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs*, v. 84, n. 6, p. 1205-1211, 2008.
- ZIMMERMANN, F.; SMITH, K. More Money, More Actors, More Ideas for Development Co-operation. *Journal of International Development*, v. 23, n. 5, p. 722-738, 2011.

### Capítulo 3

- ABC (Agência Brasileira de Cooperação). *Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul*. Brasília: Itamaraty, 2013.
- ABC (Agência Brasileira de Cooperação). *Programa de Cooperação Técnica com o Haiti*. Brasília: ABC, 2015.
- ABDENUR, Adriana E. Introduction: emerging powers and the UN - what kind of development partnership? *Third World Quarterly*, v. 35, p. 1749-1758, 2014.
- ABDENUR, Adriana E. The Strategic Triad: Form and Content in Brazil's Triangular Cooperation Practices. In: Linda Chisolm & Gita Steiner-Khamsi (orgs.), *South-South Cooperation in Education and Development*. Johannesburg: HSRC Press, 2009, p. 53-70.
- ALMEIDA, Elga Lessa de. Entre o discurso solidário e a ação pragmática da cooperação brasileira em Moçambique: os casos dos projetos de implantação da fábrica de medicamentos antirretrovirais e o ProSavana. *Caderno CRH*, v. 29, n. 76, p. 53-68, 2016.

- ALTENBURG, Tilman & WEIKERT, Jochen. Trilateral Development Cooperation with 'New Donors'. *German Development Institute Briefing Paper*, 5/2007.
- AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha, Memórias da Política Externa Ativa e Altiya*. São Paulo: Benvirá, 2015.
- AYLLON, Bruno. *La cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?* Quito: Editorial IAEN, 2013.
- BADIE, Bertrand. *O Diplomata e o Intruso, a entrada das sociedades na arena internacional*. Salvador: EDUFBA, 2009
- BRASIL – Moçambique – *Capacitação em produção de medicamentos antirretrovirais – BRA/04/044 – Subprojeto S117 – Revisão E – Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e Ministério das Relações Exteriores*, 2011.
- BRASIL – Moçambique – *Estudo de viabilidade técnico-econômico para instalação de fábrica de medicamentos em Moçambique para a produção de medicamentos antirretrovirais e outros – BRA/04/044 – Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e Ministério das Relações Exteriores*, 2005.
- BRASIL, *Telegrama Embaixada do Brasil em Moçambique para Itamaraty*, número 00274, março de 2007.
- BUENO, Adriana M. C. Brazil's Performance in the Cotton Dispute at the World Trade Organization: actors, processes and results. In: XXXIV International Congress of the Latin American Studies Association, 2016, Nova York. LASA2016 Congress Papers, 2016.
- BURGES, Sean. Brazil's International Development Co-operation: Old and New Motivations. *Development Policy Review*, vo. 32, issue 3, p. 355-374, 2014.
- BUSS, Paulo Marchiori & FERREIRA, José Roberto Cooperação e integração regional em saúde na América do Sul: a contribuição da UNASUL-Saúde. *Ciênc. saúde coletiva*, vol. 16, n. 6, 2011, p. 2699-2711.
- CABRAL, L. & WEINSTOCK, J. *Brazil: an emerging aid player. Lessons on emerging donors, and South-South and trilateral cooperation*. London: Overseas Development Institute (Briefing Paper n. 64), 2010.
- CANESIN, C. H. & BUENO, Adriana M. C. Agricultura, comércio internacional e cooperação sul-sul: o contencioso do algodão Brasil-EUA. In: Haroldo Ramanzini Júnior; Luis Fernando Ayerbe (orgs.). *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, p. 315-351.

- CARRILLO ROA, Alejandra & SILVA, Felipe Ricardo Baptista. Fiocruz como ator da política externa brasileira no contexto da CPLP: uma história revelada. *História, Ciencia, Saúde* – Manguinhos. Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, 2015, p. 153-169.
- CORRÊA, Márcio Lopes. *Prática Comentada da Cooperação Internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasília: Edição do Autor, 2010.
- DUARTE, Rubens de S. Brazilian Cooperation is not a Free Lunch: An Analysis of the Interests Contained in the International Development Cooperation Strategy. *Geopolítica(s): revista de estudios sobre espacio y poder*, v. 4, p. 137-157, 2014.
- FARIAS, Deborah B. L. Triangular Cooperation and the Global Governance of Development Assistance: Canada and Brazil as “co-donors”. *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 21, n. 1, p. 1-14, 2015.
- FEDATTO, Maíra. Cooperação Internacional em Saúde: a contribuição da FIOCRUZ para a África. *E-Civitas*, v. 8, n. 1, 2015.
- FONSECA, João Moura; ZOCCAL, Geovana & ESTEVES, Paulo. Brazilian Health and Agricultural Cooperation in Mozambique: An overview. *BPC Policy Brief*, v. 3, p. 1-34, 2015.
- FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (Fiocruz), Ministério da Saúde, Brasil. *Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento Brasil / Moçambique – Sumário Executivo: Estudo de viabilidade técnico-econômico para instalação da fábrica de medicamentos em Moçambique para produção de antirretrovirais e outros*. Brasília: Fiocruz, 2007 (22 pp.) (mimeo).
- GARCIA, Ana S. & KATO, Karina. Políticas públicas e interesses privados: uma análise a partir do corredor de Nacala em Moçambique. *Caderno CRH*, v. 29, n. 76, p. 69-86, 2016.
- GARCIA, Ana S.; KATO, Karina & FONTES, Camila. *A história contada pela caça ou pelo caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique*. PACS, MISEREOR, 2013. Available at <http://www.pacs.org.br/files/2013/03/Relatorio-Africa.pdf>.
- GARCIA, Tiago & SVARTMAN, Eduardo. O Brasil e a construção de uma fábrica de medicamentos em Moçambique: estratégia de fortalecimento da cooperação sul-sul? *Meridiano 47-Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, v. 15, n. 145, 2014.
- GU, J.; SHANKLAND, Alex & CHENOY, A. (orgs.). *The BRICS in International Development*. Londres: Publisher Palgrave Macmillan IPE Series, 2016.
- HILL, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Londres: Palgrave, 2003.
- KENKEL, K. M. (2008). *Canada and Brazil in Haiti: passing the military torch, but what*

- of the moral?* In: Focal Point (Canadian Foundation for the Americas), v-7, p. 5-6.
- KLEIN, Magno. Comunidades em Construção: Estratégias de Turquia e Brasil na Cooperação em Educação. In: Carlos R. S. Milani & Elsa S. Kraychete (orgs.). *Desenvolvimento e Cooperação Internacional: Relação de poder e política dos Estados*. Salvador: Edufba, 2014, p. 267-290.
- LIMA, Maria Regina S. de (org.). *Desempenho de governos progressistas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Ed. IUPERJ, 2008.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.
- LOPES, Roberta Nunes. *O Governo Brasileiro e a Cooperação Sul-Sul com Moçambique no Campo da Saúde Pública*. Rio de Janeiro: Dissertação, Universidade do Grande Rio, 2013.
- MAGALHÃES, Rodrigo C. Cooperação sanitária latino-americana e as origens da campanha continental para a erradicação do *Aedes aegypti*. In: *A erradicação do Aedes aegypti: febre amarela, Fred Soper e saúde pública nas Américas (1918-1968)*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2016, p. 115-145.
- MAIO, Marcos Chor et al. Cooperação internacional e políticas de ação afirmativa: o papel da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). *Cad. Saúde Pública*, vol. 26, n. 7, 2010, p.1273-1291.
- MALACALZA, Bernabé. (2014). Modelos de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Haití. Discursos, Prácticas y Tensiones. *Relaciones Internacionales (UAM/México)*, n. 25, p. 53-76.
- MILANI, Carlos R. S. Instituições Bilaterais dos Países do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento. In: André de Mello e Souza. (org.). *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2014, p. 113-140.
- MILANI, Carlos R. S. Política Externa é Política Pública? *Insight Inteligência* (Rio de Janeiro), v. XVIII, p. 56-75, 2015.
- MILANI, Carlos R. S.; BARAN, Katarzyna; BRAS, Hugo. Brazil's Development Cooperation in Haiti since 2010: actors, interests and outcomes. In: Gabriela Sánchez (org.), *La Cooperación Sur-Sur en Haiti desde 2010: los casos de Brasil, Chile y México*. Ciudad de México: Instituto Mora, no prelo.
- MILANI, Carlos R. S.; CONCEIÇÃO, Francisco Carlos & M'BUNDE, Timóteo S. Cooperação Sul-Sul em Educação e Relações Brasil-PALOP. *Caderno CRH*, vol. 29, n. 76, p. 13-32, 2016.

- MILANI, Carlos R. S.; SUYAMA, Bianca & LOPES, Luara. *Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?* São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2013.
- MILANI, Carlos. R. S. & PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, Vol. 35, n.1, p.11-41, 2013.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE; FIOCRUZ. *Projeto de instalação da fábrica de antirretrovirais e outros medicamentos: cooperação técnica internacional Brasil-Moçambique*. Disponível em: [http://www.deivison.com.br/demos/smm/relatorio\\_SMM.pdf](http://www.deivison.com.br/demos/smm/relatorio_SMM.pdf). Acesso em: nov. 2016.
- OLIVEIRA, F. A. (2013). *A participação brasileira no Haiti como forma de incremento das relações sociais e econômicas entre o Brasil e o Haiti*. Monografia (CAEPE) Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro.
- OPAS - ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. *Cooperação Saúde*. Número 4. Maio, 2011.
- PINHEIRO, Leticia & MILANI, Carlos R. S. (orgs.). *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012.
- RIBEIRO, Renata A. & CARVALHO, Tássia C. O. Cooperação Sul-Sul e Meio Ambiente: Contradições na Agenda Brasileira de Cooperação em Biocombustíveis. In: Carlos R. S. Milani & Elsa Kraychete (orgs.). *Desenvolvimento e cooperação internacional: relações de poder e política dos Estados*. Salvador: EDUFBA, 2014, p. 291-316.
- SANTOS, Tacilla S. & KRAYCHETE, Elsa Sousa. A cooperação para o desenvolvimento entre o Brasil e a África: um olhar sobre a presença de organizações da sociedade civil brasileira em Moçambique. *Contra/Relatos desde el Sur*, v. XII, p. 24-34, 2016.
- SEITENFUS, R. (2014). *Haiti: dilemas e fracassos internacionais*. Coleção Relações Internacionais e Globalização. Ijuí: Editora da Unijuí.
- SOUZA, André de Mello. *O Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio: implicações e possibilidades para a Saúde Pública no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.
- SUYAMA, Bianca; CAIXETA, Marina & MACEDO, Gustavo. *Brazilian Triangular Cooperation in Social Protection: contribution to the 2030 agenda*. New York: UNDP (Development Impact Group), 2016.
- ULLRICH, D. & CARRION, Rosinha M. A cooperação brasileira na área da educação nos PALOPs no período 2000-2012: principais atores e projetos. *4º Encontro*

*Nacional da ABRI*. Belo Horizonte 2013.

UNAIDS. *Global AIDS Response Progress Report*. Country progress report Mozambique. Documento disponível na seguinte página da organização UNAIDS (Nações Unidas): <[http://www.unaids.org/sites/default/files/country/documents/MOZ\\_narrative\\_report\\_2014.pdf](http://www.unaids.org/sites/default/files/country/documents/MOZ_narrative_report_2014.pdf)>. Acesso em 10 jan. 2015.

VIGEVANI, Tullo & CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29 (2), 2007.

WAISBICH, Laura & POMEROY, Melissa. (2014). *Haiti, um laboratório de engajamento multisetorial*. São Paulo: Observatório Brasil e o Sul (Perspectivas do Território, n. 1), 31 p.



# Apêndice Metodológico

Deste apêndice metodológico constam os seguintes documentos: (1) Roteiro de entrevista (pesquisa qualitativa); (2) Lista dos entrevistados; (3) Questionário (*survey* com diplomatas brasileiros); (4) Dados complementares sobre o perfil dos diplomatas que responderam a pesquisa.

## 1- Roteiro das questões

- Quando iniciou o seu período de atuação neste organismo (mês e ano)?
- Qual foi/é o seu envolvimento com a agenda da CTI no Brasil? Que papel teve/tem institucionalmente ou fora de instituições?
- (mais específica para os funcionários internos da ABC) Quais seriam os principais produtos técnicos, ferramentas gerencias, relatórios de balanço e avaliação, bancos de dados, fluxo do processo decisório da ABC que você conheceria?
- Que eventos do contexto nacional foram relevantes para a definição de prioridades, mudanças, novos rumos da ABC, na sua visão?
- E internacionais?
- A agenda da cooperação técnica internacional é relevante para um país como o Brasil? Por quê?
- Qual é a sua avaliação geral do papel da ABC nessa agenda?
- O que acha da expressão “o Brasil é visto como uma grade fábrica de soluções para o desenvolvimento”?
- Entre as diferentes modalidades de cooperação praticadas pela ABC (cooperação Sul-Sul bilateral e trilateral, cooperação recebida multilateral e bilateral, com participação de organismos multilaterais e de países desenvolvidos), como você definiria uma prioridade entre elas?
- Existe interface entre CTI e política externa? Qual seria, na sua opinião?

- Que momentos importantes, desde a fundação da ABC em 1987, você ressaltaria na sua evolução, em particular durante a gestão...? Houve mudanças importantes? Quais?
- Desde pelo menos a gestão de Marco Farani se fala na necessidade de um projeto de lei com previsão de marco regulatório, redefinição do estatuto da ABC no seio do MRE, carreira de analista da cooperação internacional, etc. O que torna a atual conjuntura mais ou menos favorável ao projeto em discussão?
- A ABC deveria ampliar seu mandato para além da cooperação técnica, incluindo iniciativas de ajuda econômica, ajuda humanitária, etc.?
- A respeito da dimensão político-normativa da CTI do Brasil, como avalia o respeito à soberania e o não-uso de condicionalidade política pelo País?
- “Demand-driven”: qual é sua avaliação deste princípio adotado pela ABC?
- Entre os parceiros internos da ABC (agências, ministérios), algum destaque positivo? E negativo?
- Um projeto de destaque positivo? E negativo?

## **2- Lista dos Entrevistados**

Três visitas foram realizadas a Brasília, com o objetivo de manter reuniões com a equipe de coordenação do projeto e de entrevistar os seguintes indivíduos responsáveis por temas relacionados com a agenda da cooperação técnica internacional brasileira:

Primeira visita a Brasília, 5 e 6 de julho de 2016 (em ordem alfabética):

- Alice Abreu, Diretoria Internacional, IPEA.
- Armando Munguba Cardoso, Coordenação-Geral de Planejamento e Comunicação da ABC.
- Embaixador João Almino, Diretor da ABC.
- Márcio Lopes Corrêa, Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Multilateral.

Segunda visita a Brasília, entre 25 e 28 de julho de 2016 (em ordem alfabética):

- Cecília Malaguti do Prado, Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Trilateral com Organismos Internacionais.

- Daniel Balaban, Diretor do Centro de Excelência contra a Fome (Programa Mundial de Alimentos).
- Delourdes Alves, Coordenação-Geral de Administração e Orçamento, ABC.
- Embaixador Fernando Abreu, Subsecretaria-Geral da África e do Oriente Médio, SGAP III, Itamaraty.
- Embaixador Rui Nogueira (aposentado), ex-Secretário-Geral das Relações Exteriores.
- Frederico Lamego, SENAI/CNI.
- Luciano Queiroz, Ministério da Saúde.
- Luiz Amore, Agência Nacional de Águas.
- Luiz Eduardo Rodrigues Alves, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Palácio do Planalto.
- Luiz Fernando Lara Rezende, IPEA.
- Maria Augusta Ferraz, Coordenação-Geral de Cooperação Técnica América Latina, Caribe e Europa Oriental.
- Maria Beatriz Mello da Cunha, ex-funcionária da ABC, hoje funcionária da OIT em Genebra.
- Maristela Rodrigues Baioni, PNUD.
- Paulo Roberto Barbosa Lima, Coordenação-Geral de Cooperação Técnica PALOP e Timor-Leste.
- Wófsi Yuri de Souza, Coordenação-Geral de Cooperação Técnica e Parcerias com Países Desenvolvidos.

Terceira visita a Brasília, entre 17 e 19 de outubro de 2016 (em ordem alfabética):

- Adriana Mesquita Corrêa Bueno, EMBRAPA.
- Alessandra Ambrósio, Coordenação-Geral de Cooperação Técnica com a CPLP, ABC.
- José Claudio Klein, Analista de Projetos de Cooperação Técnica Internacional, ABC.
- Embaixador João Almino, Diretor da ABC.
- Francisco Gaetani, Presidente da Escola Nacional de Administração Pública.
- Márcio Lopes Corrêa, Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Multilateral.
- Ministra Andrea Saldanha da Gama Watson, Diretora-Adjunta da ABC.
- Nelci Peres Caixeta, Coordenação-Geral de Cooperação Técnica África, Ásia e Oceania.

- Paulo César Nogueira, Assessor, Secretaria de Relações Internacionais, EMBRAPA.
- Wófsi Yuri de Souza, Coordenação-Geral de Cooperação Técnica e Parcerias com Países Desenvolvidos.

Três entrevistas foram realizadas no Rio de Janeiro, a saber:

- Embaixador Leite Ribeiro, ex-Diretor da ABC (01/11/2016).
- Embaixador Celso Amorim, ex-Chanceler (01/12/2016).
- Garry Soares de Lima, ex-funcionário da SUBIN, que atuou na ABC nos seus primeiros anos de existência (em 28/10/2016).

Uma entrevista foi conduzida por Skype:

- Ministro Marco Farani, ex-Diretor da ABC (24/10/2016).

Todas as 33 entrevistas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados. Todos eles autorizaram as citações feitas ao longo do livro.

### **3- Questionário usado para a pesquisa-*survey* realizada com diplomatas brasileiros**

Este questionário buscou conhecer a opinião do corpo diplomático brasileiro a respeito da agenda brasileira da cooperação técnica e das práticas da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). O *survey* foi realizado por meio da plataforma online *GoogleForms* e o convite com o endereço eletrônico para a pesquisa foi compartilhado pela direção da ABC em e-mail interno do Ministério das Relações Exteriores. O questionário foi respondido por 349 diplomatas brasileiros entre os dias 25 de agosto a 23 de setembro de 2016.

#### **30 anos da Agência Brasileira de Cooperação**

Este questionário faz parte de uma pesquisa encomendada pela Agência Brasileira de Cooperação ao Prof. Dr. Carlos R. S. Milani (IESP/UERJ) com o objetivo de mapear as visões dos diplomatas a respeito das práticas da cooperação técnica brasileira. Os resultados deste *survey* serão apresentados no próximo ano em livro comemorativo dos 30 anos da Agência Brasileira de Cooperação, que analisará a trajetória histórica da ABC e seus desafios futuros. Trata-se de uma obra autoral sob encomenda da própria ABC. Os participantes não serão identificados individualmente. O tempo médio de resposta é de aproximadamente

10 minutos. Esclarecemos que a ferramenta Google não permite o uso de alguns termos em português. Agradecemos desde já às/aos diplomatas que se dispuserem a contribuir com este breve questionário.

## SESSÃO 1 – SUAS CARACTERÍSTICAS PROFISSIONAIS

### 1. Sexo

- Feminino
- Masculino

### 2. Idade

- 18 a 90

### 3. Tempo de carreiras, em anos

- 1 a 40

### 4. Posto de trabalho atual (escolha única)

- SRE (Brasília)
- Brasil, mas não na SRE
- Posto em país desenvolvido
- Posto em país em desenvolvimento
- Posto em organismo internacional

## SESSÃO 2 – SUA ATUAÇÃO NAS PRÁTICAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA

5. Você já se envolveu diretamente com a agenda da cooperação internacional do Brasil? Onde? (Neste caso, você pode indicar mais de uma resposta)

- Não
- Sim. Na Agência Brasileira de Cooperação/ABC
- Sim. Em uma divisão, departamento, subsecretaria (ou outro) do Itamaraty.
- Sim. Em uma representação diplomática.
- Sim. Em uma representação diplomática.
- Outros

6. Já atuou na área da cooperação sem representar o governo brasileiro? Em que tipo de instituição? (Neste caso, você pode indicar mais de uma resposta)

- Não
- Sim. Em ONG doméstica
- Sim. Em ONG internacional / transnacional
- Sim. Em organismo multilateral.
- Outros

7. Em sua atividade profissional, qual a importância da agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento diante de outros temas de política externa? (escolha única)

- É o tema mais importante da minha atividade profissional.
- É um dos temas prioritários da minha atividade profissional.
- Não é um tema relevante na minha atividade profissional.
- Não costumo atuar no tema.
- Outros

8. Em sua opinião, quais as maiores dificuldades para a atuação dos diplomatas nessa agenda? Escolha as opções que você achar mais relevantes.

- Recursos humanos
- Recursos financeiros
- Prioridade política
- Conjuntura internacional desfavorável
- Falta de marco regulatório
- Ausência de quadros próprios para a área de cooperação
- Conflito com outros objetivos da política externa
- Outros

9. De acordo com sua experiência pessoal nessa agenda, como os parceiros internacionais qualificam a cooperação internacional brasileira para o desenvolvimento?

(resposta aberta)

### SESSÃO 3 – AGENDA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

10. A cooperação internacional para o desenvolvimento é importante para um país como o Brasil? Por quê?

(resposta aberta)

11. Em sua opinião, quais modalidades de Cooperação Internacional para o desenvolvimento deveriam ser priorizadas pelo governo brasileiro? Defina uma ordem de importância para cada uma das modalidades indicadas, em que 1 é a posição mais importante.

- Cooperação com países em desenvolvimento
- Cooperação multilateral recebida
- Cooperação bilateral recebida
- Cooperação trilateral com organismos multilaterais
- Cooperação trilateral com países desenvolvidos

12. O Brasil deveria usar condicionalidades políticas relativas a direitos humanos ou democracia na seleção de países com os quais coopera?

- Sim.
- Não.

13. Se sim, o uso de condicionalidades políticas não feriria o respeito à soberania e o princípio de não intervenção em temas domésticos de outros Estados?

(resposta aberta)

14. O Brasil deveria usar condicionalidades e critérios econômicos e comerciais na seleção de países com os quais coopera?

- Sim.
- Não.

15. Por quê?

(resposta aberta)

16. A cooperação internacional brasileira deveria manter-se distinta, do ponto de vista conceitual, do modelo tradicionalmente praticado no âmbito da Cooperação Norte-Sul?

- Sim.
- Não.

17. Por quê?

(resposta aberta)

18. Sobre o método de contabilização de dados da cooperação internacional brasileira, você acredita que: (escolha única)

- O governo brasileiro deveria manter o sistema atual, implementado pela ABC e pelo IPEA
- O governo brasileiro deveria adotar a metodologia da OCDE
- O governo brasileiro deveria criar nova metodologia.
- Outro:

19. Qual é a sua avaliação geral do papel da ABC na agenda de cooperação internacional? Escolha um valor entre 1 e 10, em que 10 é a mais alta avaliação.

20. Que momentos importantes, desde a fundação da Agência Brasileira de Cooperação em 1987, você ressaltaria na sua evolução? Houve mudanças importantes em suas principais diretrizes? Quais?

(resposta aberta)

21. Na sua opinião, em que a ABC poderia mudar para se tornar ainda mais conhecida internacionalmente? (Se quiser, você pode indicar mais de uma resposta)

- Ampliar mandato institucional
- Reforçar sua atuação como cabeça de um Sistema de coordenação das modalidades de cooperação internacional do Governo brasileiro
- Priorizar determinados países em desenvolvimento
- Definir setores prioritários de atuação
- Aumentar seu orçamento
- Implementar mais parcerias com países desenvolvidos
- Implementar mais parcerias com organismos multilaterais

- Estabelecer escritórios regionais
- Ampliar participação em foros internacionais de cooperação para o desenvolvimento
- Outro:

22. Na sua opinião, que atividades a ABC poderia implementar nacionalmente a fim de se tornar mais conhecida e efetiva na construção de seus objetivos? (Se quiser, você pode indicar mais de uma resposta)

- Descentralizar atividades em escritórios regionais no Brasil.
- Campanhas pedagógicas junto à sociedade brasileira.
- Parcerias com a sociedade civil.
- Parcerias com empresas.
- Parcerias com estados e municípios.
- Outro:

#### **4 - Dados complementares sobre o perfil dos diplomatas que participaram da pesquisa**

Os dados da Figura 16 complementam o que foi apresentado na Figura 15 e no Quadro 1, ambos apresentados no capítulo 3 deste livro. Pesquisadores interessados em obter os dados brutos da pesquisa podem entrar em contato com o autor por e-mail ([crsmilani@iesp.uerj.br](mailto:crsmilani@iesp.uerj.br)).

Figura 16. Dados complementares sobre o perfil dos diplomatas que participaram da pesquisa

### 1. Sexo (349 respostas)

Feminino – 69 (19,8%)  
Masculino – 280 (80,2%)

### 2. Idade (349 respostas)

| IDADE   | NÚMERO<br>DE DIPLOMATAS |
|---------|-------------------------|
| 27..... | 1                       |
| 28..... | 0                       |
| 29..... | 3                       |
| 30..... | 7                       |
| 31..... | 15                      |
| 32..... | 16                      |
| 33..... | 12                      |
| 34..... | 20                      |
| 35..... | 17                      |
| 36..... | 15                      |
| 37..... | 11                      |
| 38..... | 11                      |
| 39..... | 8                       |
| 40..... | 6                       |
| 41..... | 5                       |
| 42..... | 10                      |
| 43..... | 4                       |
| 44..... | 5                       |
| 45..... | 8                       |
| 46..... | 8                       |
| 47..... | 4                       |
| 48..... | 7                       |
| 49..... | 7                       |
| 50..... | 7                       |
| 51..... | 7                       |
| 52..... | 9                       |
| 53..... | 3                       |
| 54..... | 4                       |
| 55..... | 6                       |
| 56..... | 4                       |
| 57..... | 11                      |
| 58..... | 7                       |
| 59..... | 12                      |
| 60..... | 10                      |
| 61..... | 7                       |
| 62..... | 9                       |
| 63..... | 8                       |
| 64..... | 9                       |
| 65..... | 5                       |
| 66..... | 8                       |
| 67..... | 8                       |
| 68..... | 6                       |
| 69..... | 6                       |
| ... ..  | 0                       |
| 81..... | 1                       |

### 3. Tempo de carreira em anos (337 respostas)

| TEMPO<br>DE CARREIRA | NÚMERO<br>DE DIPLOMATAS |
|----------------------|-------------------------|
| 1 .....              | 0                       |
| 2 .....              | 2                       |
| 3 .....              | 1                       |
| 4 .....              | 4                       |
| 5 .....              | 3                       |
| 6 .....              | 6                       |
| 7 .....              | 34                      |
| 8 .....              | 34                      |
| 9 .....              | 23                      |
| 10 .....             | 25                      |
| 11 .....             | 10                      |
| 12 .....             | 10                      |
| 13 .....             | 10                      |
| 14 .....             | 1                       |
| 15 .....             | 2                       |
| 16 .....             | 5                       |
| 17 .....             | 2                       |
| 18 .....             | 4                       |
| 19 .....             | 3                       |
| 20 .....             | 13                      |
| 21 .....             | 5                       |
| 22 .....             | 10                      |
| 23 .....             | 4                       |
| 24 .....             | 4                       |
| 25 .....             | 5                       |
| 26 .....             | 3                       |
| 27 .....             | 1                       |
| 28 .....             | 5                       |
| 29 .....             | 5                       |
| 30 .....             | 9                       |
| 31 .....             | 8                       |
| 32 .....             | 10                      |
| 33 .....             | 4                       |
| 34 .....             | 9                       |
| 35 .....             | 8                       |
| 36 .....             | 8                       |
| 37 .....             | 6                       |
| 38 .....             | 7                       |
| 39 .....             | 5                       |
| 40 .....             | 30                      |

Elaboração: o autor.

# Sobre o autor

Carlos R. S. Milani fez graduação em Ciências Jurídicas e Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1989), formou-se pelo Instituto Rio Branco no Curso de Preparação à Carreira de Diplomata (Ministério das Relações Exteriores, 1992), fez Mestrado em Ciência Política (Universidade de Paris III, 1993) e, logo após, o Doutorado em Estudos do Desenvolvimento pela Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais (1997). Fez um primeiro pós-doutorado na Universidade Federal da Bahia (2002-2004), onde também foi professor até março de 2010. Fez um segundo pós-doutorado no Instituto de Estudos Políticos de Paris (2008-2009), onde havia lecionado entre 1997 e 2002. Foi funcionário internacional da UNESCO junto ao Setor de Ciências Sociais e Humanas (Paris, 1995-2002), onde atuou na montagem de diagnósticos e na avaliação de projetos em direitos humanos e promoção da democracia em países africanos de língua portuguesa, na região latino-americana e países da Ásia Central. Foi professor convidado na Universidade de Montreal, na Universidade de Colima (México) e na Universidade Complutense de Madrid. Foi Secretário Executivo da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) entre 2012 e 2016.

Atualmente, é professor e pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ: [www.iesp.uerj.br](http://www.iesp.uerj.br)), junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, e coordenador do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO, antenna Rio de Janeiro: [www.labmundo.org](http://www.labmundo.org)). Pesquisador do CNPq (PQ 1-C), da FAPERJ (Programa Cientista do Nosso Estado) e da UERJ (Programa Pró-Ciência), está atuando, entre janeiro e dezembro de 2017, como pesquisador visitante na Universidade da Califórnia em Berkeley (Estágio Sênior da CAPES). Suas principais linhas de pesquisa são (i) relações entre cooperação internacional para o desenvolvimento e política externa; (ii) atores e agendas da política externa brasileira; (iii) política externa em perspectiva comparada; (iv) direitos humanos e meio ambiente na política internacional. Entre suas publicações mais recentes, merece destaque o Atlas da Política Externa Brasileira (em coautoria com Enara Echart Muñoz, Rubens de Siqueira Duarte e Magno Klein), traduzido para o espanhol e o inglês, em coedição pela Editora da UERJ e pelo Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO). Sua produção encontra-se disponível no seguinte endereço: [www.carlosmilani.com.br](http://www.carlosmilani.com.br).



O presente livro descreve a evolução histórica da Cooperação Técnica Internacional e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Nesse contexto, ao mesmo tempo em que relata e analisa os principais trabalhos realizados, apresenta os resultados alcançados pela Agência nos seus trinta anos de existência. Em seu capítulo final, a publicação traça cenários e perspectivas da cooperação técnica brasileira para o futuro.

