

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

RODRIGO DOS SANTOS CASSEL

**AVANÇOS E RECUOS NA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL DO
BRASIL DE 2003 A 2022**

Porto Alegre

2024

RODRIGO DOS SANTOS CASSEL

**AVANÇOS E RECUOS NA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL DO
BRASIL DE 2003 A 2022**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Analúcia Danilevicz Pereira

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Cassel, Rodrigo dos Santos
Avanços e Recuos na Política de Cooperação Técnica
Sul-Sul do Brasil de 2003 a 2022 / Rodrigo dos Santos
Cassel. -- 2024.
109 f.
Orientador: Analúcia Danilevicz Pereira.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Relações Internacionais. 2. Política Externa
Brasileira. 3. Cooperação Técnica. 4. Cooperação
Sul-Sul. 5. Desenvolvimento. I. Pereira, Analúcia
Danilevicz, orient. II. Título.

RODRIGO DOS SANTOS CASSEL

**AVANÇOS E RECUOS NA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL DO
BRASIL DE 2003 A 2022**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Analúcia Danilevicz Pereira

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a Analúcia Danilevicz Pereira – Orientadora (UFRGS)

Prof.^a Dr.^a Cibele Cheron (UFRGS)

Prof.^a Dr.^a Janina Onuki (USP)

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini (UFRGS)

À minha família.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Estado e à sociedade brasileiros, que permitiram os meus estudos na Universidade Federal do Rio Grande do Sul em nível de graduação e de mestrado, bem como aos professores do curso de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, que suscitam o interesse pelo conhecimento e pelo senso crítico em mim e em muitos outros. Agradeço à minha orientadora tanto da graduação quanto do mestrado, Prof.^a Dr.^a Analúcia Danilevicz Pereira, com quem, desde 2016, pude aprender e me desenvolver e cujo trabalho admiro, em especial no âmbito do Centro Brasileiro de Estudos Africanos.

Gostaria de agradecer a meus amigos e familiares. Particularmente, aos meus pais, que sustentaram, literal e figurativamente, o meu desenvolvimento e os meus estudos desde o início. Agradeço, ainda, a minha avó Zélia, por todo o carinho, e a minha avó Maria de Lourdes (*in memoriam*), que assistiu e celebrou minha banca de graduação, mas cuja ausência será sentida nesta banca de mestrado. Registro também um agradecimento à tia Cláudia, pelo “empurrão” para que eu entrasse na UFRGS e para que eu concluísse o mestrado.

Por fim, agradeço aos colegas da Gerência de Cooperação Técnica da Confederação Nacional da Indústria e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial pela oportunidade de aprender com quem executa, há décadas, a cooperação técnica Sul-Sul do Brasil e de trabalhar para o desenvolvimento dessa atividade em cujos princípios e propósitos acredito.

A cooperação que se pretende conseguir é uma cooperação horizontal entre estados soberanos, em que não há lugar para subordinações ou hegemonias. [...] Tal cooperação pressupõe a busca de pontos de convergência em benefício de todos os países envolvidos. Para o Brasil, a cooperação é um ato espontâneo, que deriva da índole ecumênica de seu povo. Como o Brasil a entende e pratica, a cooperação pressupõe o respeito à identidade nacional e ao direito soberano dos estados de procurarem os caminhos mais adequados para alcançar as metas de progresso e bem-estar de seus povos. Pressupõe, pois, o respeito ao princípio da não interferência nos assuntos internos dos estados, que, mais do que um princípio geral da Organização das Nações Unidas, é uma obrigação legal contraída por todos os estados-membros, quando assinaram e ratificaram a Carta.

Antonio Francisco Azeredo da Silveira na XXXII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (1977)

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...]

IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; [...]

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

RESUMO

A cooperação técnica prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento adquiriu ímpeto com a criação da Agência Brasileira de Cooperação, em 1987, e tornou-se instrumento essencial de política externa ao longo da década de 2000. Dessa forma, em 2010, ao cabo do governo Lula da Silva, argumentava-se que a cooperação técnica Sul-Sul já havia se tornado prática perene do Estado brasileiro. Na década seguinte, entretanto, sob Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, a política externa brasileira, em geral, e a política de cooperação técnica Sul-Sul, em específico, retraíram-se. Esta dissertação se desenvolve em tal contexto, na medida em que objetiva contribuir para o estudo e a sistematização das oscilações registradas na prioridade conferida à política de cooperação técnica Sul-Sul do Brasil entre 2003 e 2022, do governo de Lula da Silva ao de Jair Bolsonaro. Como pergunta norteadora da pesquisa, questionou-se se a prática de priorizar a prestação de cooperação técnica Sul-Sul constitui uma política de Estado no Brasil. Para a consecução dos objetivos propostos, lançou-se mão de pesquisa bibliográfica e documental, de análise qualitativa de fontes primárias e secundárias, e, a partir de consulta ao Portal Brasileiro de Dados Abertos e ao acervo de atos internacionais do Ministério das Relações Exteriores, de levantamento e sistematização de dados quantitativos referentes a projetos de cooperação técnica no íterim proposto. O desenvolvimento do trabalho permitiu concluir que, a despeito de ser a cooperação técnica um tema já típico para o Estado brasileiro, priorizar a pauta de prestação de cooperação técnica a países em desenvolvimento não é uma prática consensuada e estável no país. Fazê-lo, na verdade, constitui decisão típica de governo, de maneira que a cooperação técnica Sul-Sul é, no Brasil, altamente suscetível às alternâncias de prioridade parte dos distintos governos à frente do Executivo federal. Concluiu-se, ademais, que a decisão de priorizar a cooperação técnica Sul-Sul é condicionada a dois fatores principais, a saber, as condições macroeconômicas vigentes e a orientação de política externa do governo de situação, e a um fator suplementar, qual seja, a capacidade institucional e material da Agência Brasileira de Cooperação de responder à demanda por projetos.

Palavras-chave: Brasil. Política Externa. Cooperação Técnica. Cooperação Sul-Sul. Agência Brasileira de Cooperação. Desenvolvimento.

ABSTRACT

Brazil's South-South technical cooperation gained momentum with the establishment of the Brazilian Cooperation Agency, in 1987, and became an essential foreign policy tool throughout the 2000s. In 2010, at the end of Lula da Silva's first two administrations, South-South technical cooperation was believed to have become a perennial policy of the Brazilian state. In the following decade, however, under Dilma Rousseff, Michel Temer and Jair Bolsonaro, Brazilian foreign policy, in general, and the country's South-South technical cooperation policy, in specific, retracted. This thesis unfolds in such a context, as it aims to contribute to the study of the fluctuations recorded in the priority given to Brazil's South-South technical cooperation policy between 2003 and 2022, from the government of Lula da Silva to that of Jair Bolsonaro. As a guiding research question, it was questioned whether the practice of prioritizing South-South technical cooperation constitutes a State policy in Brazil. To achieve the proposed objectives, the study included bibliographic and documentary research, qualitative analysis of primary and secondary sources, and survey and systematization of quantitative data relating to technical cooperation projects, based on data from the Brazilian Open Data Portal and from the collection of international acts from Brazil's Ministry of Foreign Affairs. The development of the work allowed us to conclude that, despite technical cooperation being a typical topic for the Brazilian state, prioritizing the provision of technical cooperation to developing countries is not a consensual and stable practice in the country. Doing so, in fact, constitutes a typical government decision. Thus, South-South technical cooperation in Brazil is highly susceptible to alternations in priority by the different administrations in charge of the country's Executive branch. It was also concluded that the decision to prioritize South-South technical cooperation is conditioned by two main factors, namely, macroeconomic conditions and the foreign policy orientation of the administration, and by a supplementary factor, namely, the institutional and material capacity of the Brazilian Cooperation Agency to respond to the demand for projects.

Keywords: Brazil. Foreign policy. Technical Cooperation. South-South Cooperation. Brazilian Cooperation Agency. Development.

RESUMEN

La cooperación técnica Sur-Sur de Brasil cobró impulso con la creación de la Agencia Brasileña de Cooperación, en 1987, y se convirtió en un instrumento esencial de la política exterior a lo largo de la década de 2000. Así, en 2010, al final del gobierno Lula da Silva, se argumentó que la cooperación técnica Sur-Sur ya se había convertido en una práctica perenne del Estado brasileño. Sin embargo, en la década siguiente, bajo Dilma Rousseff, Michel Temer y Jair Bolsonaro, la política exterior brasileña, en general, y la política de cooperación técnica Sur-Sur, en particular, se retrajeron. Esta disertación se desarrolla en tal contexto, ya que pretende contribuir al estudio y sistematización de las fluctuaciones registradas en la prioridad otorgada a la política de cooperación técnica Sur-Sur de Brasil entre 2003 y 2022, desde el gobierno de Lula da Silva hasta el gobierno de Jair Bolsonaro. Como pregunta orientadora, se cuestionó si la práctica de priorizar la prestación de cooperación técnica Sur-Sur constituye una política de Estado en Brasil. Para alcanzar los objetivos propuestos, se utilizó investigación bibliográfica y documental, análisis cualitativo de fuentes primarias y secundarias y, a partir de la consulta al Portal Brasileño de Datos Abiertos y de la recopilación de actas internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, sistematización de datos cuantitativos relativos a proyectos de cooperación técnica en el período propuesto. El desarrollo del trabajo permitió concluir que, aunque la cooperación técnica sea un tema típico del Estado brasileño, priorizar la prestación de cooperación técnica a los países en desarrollo no es una práctica consensuada y estable en el país. Hacerlo, de hecho, constituye una típica decisión gubernamental, de modo que la cooperación técnica Sur-Sur es, en Brasil, muy susceptible a alternancias de prioridad por parte de los diferentes gobiernos al frente del Ejecutivo federal. También se concluyó que la decisión de priorizar la cooperación técnica Sur-Sur está condicionada por dos factores principales, a saber, las condiciones macroeconómicas y la orientación de la política exterior del gobierno, y por un factor complementario, a saber, la capacidad institucional y material. de la Agencia Brasileña de Cooperación para responder a la demanda de proyectos.

Palabras clave: Brasil. Política exterior. Cooperación técnica. Cooperación Sur-Sur. Agencia Brasileña de Cooperación. Desarrollo.

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 – Projetos e Atividades Isoladas de Cooperação Técnica Novas e em Execução por Ano, por região (2000-2004).....	59
Gráfico 2 – Projetos e Atividades Isoladas de Cooperação Técnica Novas e em Execução por Ano, por região (2005-2010).....	61
Gráfico 3 – Projetos e Atividades Isoladas de Cooperação Técnica Novas e em Execução por Ano, por região (2010-2016).....	66
Gráfico 4 – Evolução da Execução Financeira dos Projetos de Cooperação Técnica da ABC (2007-2014), em milhões de USD (2000-2004).....	67
Gráfico 5 – Projetos e Atividades Isoladas de Cooperação Técnica Novas e em Execução por Ano, por região (2015-2018).....	73
Gráfico 6 – Ações da Agência Brasileira de Cooperação em Cooperação Humanitária, por natureza das ações (2017-2018).....	75
Gráfico 7 – Projetos e Atividades Isoladas de Cooperação Técnica Novas e em Execução por Ano, por região (2018-2020).....	79
Gráfico 8 – Projetos e Atividades Isoladas de Cooperação Técnica Novas e em Execução por Ano, por região (2003-2020).....	87
Gráfico 9 – Principais dificuldades para atuação na agenda de cooperação.....	90
Quadro 1 – Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) assinados entre 2003 e 2022.....	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACT	Acordo de Cooperação Técnica
AGCID	Agência Chilena de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ASA	Cúpula América do Sul-África
ASPA	Cúpula América do Sul-Países Árabes
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDHNU	Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CGCH	Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CMBEU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico
CNAT	Comissão Nacional de Assistência Técnica
Cobradi	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
Comecon	Conselho para Assistência Econômica Mútua
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
Copom	Comitê de Política Monetária
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CPP	Comissão de Consolidação da Paz das Nações Unidas
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSS	Cooperação Sul-Sul
CTPD	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
DAC	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
DAC	Departamento Nacional de Aviação Civil
DCOPT	Divisão de Cooperação Técnica

ECOSOC	Conselho Económico e Social das Nações Unidas
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Eximbank	Export-Import Bank
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNUAP	Fundo de População das Nações Unidas
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
FUNEC	Fundo Especial de Cooperação Técnica
G-77	Grupo dos 77
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPI	Instituto Nacional de Propriedade Intelectual
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JICA	Agência de Cooperação Internacional do Japão
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MNA	Movimento dos Não Alinhados
MPF	Ministério Público Federal
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCEE	Organização para a Cooperação Econômica Europeia
ODA	Assistência Oficial ao Desenvolvimento
ODM	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMPI	Organização Mundial da Propriedade Intelectual
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PABA	Plano de Ação de Buenos Aires
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PALOP	Países africanos de língua portuguesa
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEC-G	Programa de Estudantes-Convênio de Graduação
PEC-PG	Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação
PIB	Produto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNB	Produto Nacional Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODECER	Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados
Prosul	Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SDH/PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SGB	Serviço Geológico do Brasil
SICT	Sistema Interministerial de Cooperação Técnica
SUBIN	Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional
TCU	Tribunal de Contas da União
Telebrás	Telecomunicações Brasileiras S.A.
TIKA	Agência de Coordenação e Cooperação da Turquia
UAP/ABC	Unidade de Administração de Projetos
Unasul	União de Nações Sul-Americanas
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIDO	Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL SOB PERSPECTIVA HISTÓRICA: DA AJUDA NORTE-NORTE À COOPERAÇÃO SUL-SUL	23
2.1	OS COLAPSOS E A REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL: a Pax Americana e o desafio soviético	25
2.2	A COOPERAÇÃO NORTE-NORTE E NORTE-SUL: do Plano Marshall ao Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC)	29
2.3	A COOPERAÇÃO SUL-SUL: Bandung, Buenos Aires e a multipolarização no milênio	35
3	A COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL DO BRASIL: O PASSADO E O PASSADO RECENTE SOB ANÁLISE	45
3.1	CINCO DÉCADAS DE EVOLUÇÃO: a cooperação técnica do Brasil no século XX e a criação da Agência Brasileira de Cooperação	46
3.2	OS GOVERNOS LULA I E II (2003-2010): a cooperação técnica no eixo Sul-Sul como instrumento de política externa.....	54
3.3	OS ANOS ROUSSEFF (2011-2016): a maturação de projetos e a rota recalculada de maneira forçada	63
3.4	O GOVERNO TEMER (2016-2018): reorientação de política externa e a cooperação humanitária sobre a mesa	70
3.5	O QUADRIÊNIO DE BOLSONARO (2019-2022): a brusca ruptura e o cenário de crise sanitária global.....	76
4	O BALANÇO DO PERÍODO E AS PERSPECTIVAS FUTURAS: ADAPTANDO E MODERNIZANDO	81
4.1	A TÍTULO DE SÍNTESE: a cooperação técnica Sul-Sul está enraizada como prática de Estado no Brasil?	82
4.2	ADAPTANDO E MODERNIZANDO A COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL DO BRASIL: reformas institucionais e Buenos Aires +40.....	89
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal brasileira de 1988, em seu artigo 4º, estabelece onze princípios que regem as relações internacionais do país, entre eles a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (BRASIL, 1988). O Estado brasileiro reconhece, pois, que o compartilhamento de experiências e de boas práticas pode contribuir para o desenvolvimento mútuo de países que estabelecem uma relação cooperante. A atuação do país em matéria de cooperação técnica é influenciada, notadamente, por sua própria experiência histórica, dado que a cooperação prestada por países como Japão, Estados Unidos e Alemanha teve grande importância para o processo de desenvolvimento nacional do Brasil, conforme será visto nas seções abaixo. Paulatinamente, no entanto, o Brasil mudou o seu perfil no arranjo global de cooperação para tornar-se um país prestador de cooperação ao exterior, de maneira que, atualmente, o Estado brasileiro implementa projetos em países em desenvolvimento, visando ao compartilhamento de experiências acumuladas em diversos setores, entre eles agricultura, formação profissional, saúde pública, entre outros. É importante mencionar, nesse sentido, que a cooperação técnica Sul-Sul¹ prestada pelo Brasil é parte integrante de um projeto de desenvolvimento nacional, lavrado na Constituição de 1988, que reconhece que o progresso de nações parceiras é também benéfico para o país (BRASIL, 2023a). A cooperação técnica brasileira é coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão vinculado ao Ministério das Relações Exteriores, e executada em parceria com entidades nacionais que são referência em sua área de atuação, como a Embrapa, o SENAI, a Fiocruz e outros ministérios.

A Agência Brasileira de Cooperação assevera que o foco da cooperação técnica reside no “desenvolvimento de capacidades, entendido com a identificação, mobilização e expansão de conhecimentos e competências disponíveis no país parceiro, com vistas à conquista da autonomia local para o desenho e implementação de soluções endógenas [...]” (BRASIL, 2013, p. 13). Dessa forma, a cooperação técnica não ocorre sem atenção à realidade local, e o país recipiendário não é entendido como um beneficiário passivo, mas sim como um agente de mudança capaz de absorver e aplicar conhecimentos para desenvolver as suas capacidades locais. No Estado brasileiro, os princípios que regem a cooperação técnica Sul-Sul são a horizontalidade, a neutralidade, a não condicionalidade e os benefícios mútuos, e ela pode ser realizada em três modalidades: entre países em desenvolvimento; com país desenvolvido; e com organismo internacional. A cooperação técnica brasileira, ademais, parte da premissa de que o

¹ Nesta dissertação, utilizam-se os termos “cooperação técnica horizontal”, “cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD)” e “cooperação técnica Sul-Sul” de maneira intercambiável.

país possui à disposição um leque de lições aprendidas e de práticas exitosas na sua trajetória de desenvolvimento nacional que pode ser utilizado para a resolução de problemas similares em outras nações e/ou regiões do globo (BRASIL, 2013).

A cooperação técnica, vale mencionar, é apenas uma das modalidades abarcadas sob o guarda-chuva abrangente da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Em particular, a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional engloba, para além da cooperação técnica, as seguintes modalidades: a cooperação educacional (como os programas PEC-G e PEC-PG do MRE e do Ministério da Educação); a cooperação científico-tecnológica; a cooperação humanitária; os gastos com organizações internacionais; a proteção e apoio a refugiados; as operações de manutenção da paz; a cooperação financeira; e a ajuda alimentar. Do ponto de vista do dispêndio público, os gastos com organizações internacionais são, invariavelmente, a modalidade de CID que mais impacta o orçamento público brasileiro (mais de 50% do total de CID), pois refletem a integralidade das contribuições realizadas pela União para o custeio das atividades básicas das organizações internacionais multilaterais de que o Brasil é membro. A presente dissertação, no entanto, concentrar-se-á tão somente na cooperação técnica² e, mais especificamente, na cooperação técnica Sul-Sul, conceito cujo entendimento será desenvolvido ao longo do trabalho (BRASIL, 2016).

Cumprido observar, além disso, as motivações por trás da decisão de um país de engajar-se em uma agenda de prestação de cooperação para o desenvolvimento. Essa tarefa, é verdade, embora seja fundamental, é também complexa, haja vista o caráter difuso, não linear e variável dessas motivações. Nesse sentido, em um esforço de sistematização de ideais a respeito dessa questão, Iglesias Puente (2010) propõe quatro classificações para as motivações por trás da cooperação para o desenvolvimento internacionais: (i) os motivos morais, humanitários e altruísticos, relacionados ao entendimento de que há uma obrigação social-moral de auxiliar nações de menor desenvolvimento relativo a aprimorar sua situação socioeconômica; (ii) os motivos políticos e geoestratégicos, segundo os quais a cooperação seria orientada e utilizada para a consecução de objetivos diplomáticos de médio a longo prazo no tabuleiro do poder e da segurança internacionais; (iii) os motivos econômicos e comerciais, como a abertura de mercados para produtos do país que presta a cooperação; e (iv) os motivos históricos e culturais, isto é, a cooperação vinculada a um passado comum (relações coloniais, por exemplo) ou a atributos compartilhados, como idioma, religião, região, entre outros.

² É necessário notar que, a partir da análise do governo de Michel Temer, esta dissertação também passará a abordar a cooperação humanitária prestada pelo Brasil, haja vista a criação da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária (CGCH) na estrutura da Agência Brasileira de Cooperação, em 2017.

A cooperação técnica brasileira, notadamente, não é exceção à regra, pois guia-se por um rol complexo de motivações. Por um lado, em nível oficial e discursivo, o Brasil orienta a sua política de cooperação internacional essencialmente por motivos históricos e culturais (e, por que não, humanitários e altruísticos), fato ilustrado pelo foco em projetos em nações latino-americanas e em países africanos de língua portuguesa, com os quais o país mantém laços regionais e/ou históricos. Por outro lado, na prática e no discurso extraoficial, motivações econômicas, políticas e relativas a imagem também compõem a equação brasileira. Na seara econômica, percebe-se a cooperação técnica prestada pelo Brasil correlacionada (ainda que não condicionada) ao uso *in loco* de equipamentos e insumos de origem brasileira, à atuação de grandes empresas nacionais no exterior e à disseminação do uso de produtos e tecnologias estratégicos para o país, como os biocombustíveis. No nível político e geoestratégico, observa-se o interesse brasileiro em cooperar com nações que podem somar-se à grande estratégia do Brasil em instituições internacionais, a exemplo das Nações Unidas e dos esforços pela reforma do Conselho de Segurança desta organização. Por fim, no tocante à imagem do Brasil no mundo, é visível a utilização da cooperação técnica como ferramenta para a difusão das políticas domésticas de desenvolvimento e das boas práticas implementadas em território nacional, visando à elevação da credibilidade internacional do país (DUARTE, 2013).

Ao longo do século XX, foi constante a evolução do tratamento da cooperação técnica no âmbito do Estado brasileiro. O primeiro esforço de institucionalização da temática teve lugar com a criação da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT) em 1950, como uma forma de concentrar o recebimento de assistência técnica oriunda de países desenvolvidos. Esse arranjo institucional seria ainda emendado um par de vezes, primeiro com o desenvolvimento do Sistema Interministerial de Cooperação Técnica (SICT) e, posteriormente, com a fundação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 1987, na esteira do paulatino processo de redemocratização do país. Tais mudanças na estrutura institucional da cooperação técnica, ocorridas ao longo de cerca de quatro décadas, refletiram o movimento de transição pelo qual passou o Brasil, de uma nação essencialmente recipiendária de cooperação técnica vertical (eixo Norte-Sul) para uma nação ativa na prestação de cooperação técnica horizontal (eixo Sul-Sul). Ao final do referido século, dessa forma, conforme o país avançava no seu próprio processo de desenvolvimento nacional, de modernização institucional e de redemocratização e aproximava-se diplomaticamente de regiões como o continente africano e a América Latina e o Caribe, registrava-se aumento no número de projetos de cooperação técnica prestada a países em desenvolvimento por parte do Brasil, na mesma medida que a relevância temática da cooperação técnica se difundia no interior da burocracia diplomática brasileira.

A cooperação técnica prestada pelo Brasil adquiriu redobrada relevância e ânimo particular com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva (PT) à Presidência da República, entre 2003 e 2010. A política externa brasileira sob o referido presidente elevou o perfil da cooperação Sul-Sul e da aproximação do país com a África e com a América Latina, colocando tais temáticas no centro da estratégia diplomática do Ministério das Relações Exteriores. Como resultado, a cooperação técnica horizontal prestada pelo Brasil a países africanos, latino-americanos, caribenhos e asiáticos, particularmente aos países de língua portuguesa, registrou crescimento sem precedentes, tanto em termos quantitativos quanto em termos qualitativos. Conforme será analisado ao longo deste trabalho, sob Lula, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em específico, e o Itamaraty, em geral, tiveram o seu orçamento substancialmente fortalecido, ao mesmo tempo que o Brasil logrou expandir a sua pegada diplomática de maneira virtualmente transversal. Ilustra esse fato o considerável aumento do número de embaixadas brasileiras no exterior entre 2003 e 2010, especialmente no continente africano e na região da América Latina e Caribe. Em 2010, ao cabo dos dois primeiros mandatos de Lula da Silva, dessa forma, apontava-se para o fato de que a prática de priorizar a prestação de cooperação técnica no eixo Sul-Sul já havia sido enraizada no âmago do Estado brasileiro, dada a sua consistente trajetória ascendente ao longo dos anos 1980, 1990 e 2000.

O cenário da década subsequente (2011-2020), contudo, mostrou-se significativamente diferente daquele vigente nos anos de governo Lula, e a tendência descrita acima não usufruiu de continuidade. Entre 2011 e 2016, sob o governo de Dilma V. Rousseff (PT), conquanto houvesse preocupação com a manutenção das linhas gerais da política externa de seu antecessor e correligionário, fato é que teve lugar uma série de mudanças (eleitas ou forçadas), ao mesmo tempo que as bases políticas e econômicas da presidente eram paulatinamente erodidas e o seu mandato presidencial interrompido. Na sequência, produto do processo de *impeachment* e da recessão econômica do biênio 2015-2016, a presidência do emedebista Michel Temer (2016 a 2018) deu seguimento à redução do perfil externo do Estado, mas ensaiou um processo de reorientação da política externa brasileira, buscando, essencialmente, demarcar diferenças em relações às administrações anteriores. O governo de Jair Bolsonaro (2018-2022), por fim, foi marcado por uma brusca ruptura na ação diplomática do Brasil, com o abandono de uma série de posições históricas e tradicionais do Itamaraty, bem como pela situação de emergência global em saúde ocasionada pela Covid-19 e seus impactos no orçamento e nas relações internacionais. Nesse contexto, a cooperação técnica horizontal prestada pelo Brasil registrou forte recuo no referido ínterim, colocando em xeque a tese de que a prática de priorizar a prestação de cooperação técnica no eixo Sul-Sul constituiria uma política perene do Estado brasileiro.

A pesquisa desta dissertação insere-se no contexto dessa discussão, na medida em que procura fazer uma contribuição ao estudo e à sistematização dos avanços e dos recuos na política de cooperação técnica Sul-Sul do Brasil entre 2003 e 2022, nos governos de Lula da Silva (2003 a 2010), Dilma Rousseff (2011 a 2016), Michel Temer (2016 a 2018) e Jair Bolsonaro (2019 a 2022). A partir da contextualização realizada acima, em que se observa considerável contraste entre as décadas de 2000 e de 2010, depreende-se que resta em dúvida a validade da tese de que, no Brasil, constitui uma política de Estado a priorização da prática de prestar cooperação técnica no eixo Sul-Sul. O propósito deste trabalho, assim, está relacionado à resolução dessa questão que permanece em aberto, de maneira que o problema de pesquisa que guia esta dissertação pode ser descrito da seguinte forma: a prática de priorizar a prestação de cooperação técnica no eixo Sul-Sul constitui uma política de Estado no Brasil? A partir desse questionamento, trabalha-se com a hipótese, a ser verificado ao longo do desenvolvimento do presente trabalho, de que a priorização da prestação de cooperação técnica Sul-Sul não constitui uma política de Estado no Brasil, na medida em que está ela permeável e vulnerável às alternâncias de governo à frente do Poder Executivo federal.

A propósito de delimitação de escopo, reitera-se que esta pesquisa se concentra no período de 2003 a 2022, na temática da cooperação técnica internacional, no eixo de prestação de cooperação técnica a países em desenvolvimento (notadamente países da África, da América Latina e Caribe, e da Ásia-Pacífico), e nos quatro referidos governos (todos entendidos como unitários, a despeito da existência de mais de um mandato no caso de Lula e Dilma Rousseff). Excluem-se do escopo da presente dissertação a cooperação técnica recebida pelo Brasil (ainda que a análise da trajetória dessa vertente seja mencionada em uma série de partes do trabalho para fins de contextualização), as demais modalidades de cooperação internacional para o desenvolvimento (cooperação educacional, gastos com organismos internacionais, missões de manutenção da paz, proteção a refugiados, entre outras), e a avaliação detida e minuciosa de governos à frente do Executivo federal antes de 2003 e depois de 2022.

O objetivo geral desta dissertação é, portanto, analisar as oscilações registradas na prioridade conferida à política de cooperação técnica Sul-Sul do Brasil nos governos de Lula da Silva (2003 a 2010), Dilma V. Rousseff (2011 a 2016), Michel Temer (2016 a 2018) e Jair Bolsonaro (2019 a 2022). Com base em tal objetivo geral, derivam-se os seguintes objetivos específicos: (i) examinar a evolução histórica, no plano internacional, da cooperação para o desenvolvimento e o surgimento da cooperação técnica entre países em desenvolvimento; (ii) analisar a evolução da cooperação técnica no Estado brasileiro ao longo do século XX, com ênfase para a criação da Agência Brasileira de Cooperação; (iii) investigar as diretrizes de

política externa e as condições macroeconômicas vigentes nos quatro governos mencionados; (iv) esquematizar levantamento quantitativo de projetos e atividades isoladas de cooperação técnica Sul-Sul entre 2003 e 2022; (v) contrastar a política de cooperação técnica Sul-Sul empenhada nos quatro governos mencionados; (vi) analisar os desafios institucionais enfrentados pela cooperação técnica Sul-Sul brasileira; e (vii) propor caminhos para a modernização do tratamento da cooperação técnica Sul-Sul no âmbito do Estado brasileiro.

De maneira geral, a pesquisa desenvolvida nesta dissertação pode ser classificada como básica, sob o ponto de vista de sua natureza, quantitativa e qualitativa, sob o ponto de vista da sua forma de abordagem, e descritiva-explicativa, sob o ponto de vista dos seus objetivos. Lançou-se mão do método descritivo-explicativo para todos os objetivos específicos e, de forma suplementar, do método histórico para os objetivos específicos (i) e (ii), referentes à análise histórica, nos planos interno e externo, da evolução da cooperação internacional. Para a consecução dos objetivos propostos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a análise qualitativa de fontes primárias e secundárias, inclusive dados do governo brasileiro e de organizações internacionais, publicações científicas, artigos de jornais e obras teóricas. Particularmente em relação ao objetivo específico (iv), que versa sobre o levantamento quantitativo de projetos de cooperação técnica Sul-Sul entre 2003 e 2022, a metodologia de pesquisa envolve a consulta ao Portal Brasileiro de Dados Abertos, especificamente na sua seção dedicada ao Ministério das Relações Exteriores, bem como à plataforma Concórdia, acervo de atos internacionais do mesmo ministério. A partir dessa consulta, as informações foram sistematizadas e apresentadas, aqui, em formato de gráficos e tabelas.

Sustenta-se que a consecução dos objetivos geral e específicos elencados acima se justifica em função do duplo valor, acadêmico e social, envolvido na pesquisa proposta. No nível acadêmico, a presente análise busca contribuir para dois propósitos principais. Em primeiro lugar, menciona-se a necessidade de ampliar os estudos sobre relações internacionais, em geral, e sobre cooperação técnica internacional, em específico, a partir do Brasil, um país em desenvolvimento e que ainda busca o seu lugar no sistema internacional, e sobre as suas relações com o Sul Global, notadamente com a América do Sul e com a África, regiões prioritárias não apenas para a sua política externa atual, mas também para o seu longo processo de formação histórica e social. Sustenta-se, além disso, que é necessário melhor compreender a cooperação técnica Sul-Sul prestada pelo Estado brasileiro, na medida em que ela possui o potencial de fugir à lógica da cooperação vertical (Norte-Sul) implementada por países desenvolvidos e contribuir qualitativamente para a refundação de paradigmas nesta área.

Em segundo lugar, percebe-se que há espaço na academia brasileira e internacional para a realização de análises rigorosas a respeito de determinados aspectos da segunda década do século XXI, que foi marcada por significativas mudanças político-institucionais no país, por desafios de ordem econômica e social, e por restrições à atuação externa do Estado brasileiro. Tal fato, aliás, contrasta com o decênio anterior, em que a projeção internacional brasileira, inclusive no que se refere à cooperação técnica internacional, foi amplamente discutida e documentada. Entende-se, portanto, que é necessário compreender o período de instabilidade perpassado para que seja possível a identificação de novos rumos e novas formas de atuação para os órgãos estatais no pós-2022, e argumenta-se, nesse sentido, que a presente proposta de estudo é academicamente relevante também em razão de seu conteúdo original.

No nível social, um balanço da atuação da cooperação técnica Sul-Sul no período proposto contribui para o propósito de erigir uma estratégia de longo prazo para a projeção interacional do Brasil, preferencialmente uma estratégia que valorize a história do Brasil e de seu povo e que contribua para a democratização das relações internacionais. Busca-se com este trabalho, ademais, contribuir para a consolidação do entendimento de que o desenvolvimento nacional é processo intrinsecamente relacionado ao desenvolvimento internacional, em especial de nações cuja sociedade mantém vínculos sociais, econômicos e/ou históricos com o Brasil. Por fim, em nível de interesse pessoal, instiga-me a possibilidade de estudar e de trabalhar, profissional e academicamente, com o tema da cooperação técnica internacional do Brasil e de auxiliar na consecução dos propósitos supramencionados.

A propósito de encadeamento lógico, esta dissertação foi dividida em três capítulos de desenvolvimento, além de sua introdução e suas considerações finais. O primeiro capítulo dá conta do objetivo específico (i) e abarca desde o período de gênese da cooperação Norte-Norte e Norte-Sul até o momento de surgimento da cooperação Sul-Sul no plano internacional. O segundo capítulo se dedica aos objetivos específicos (ii), (iii) e (iv), de maneira que está ele subdividido em cinco partes: a evolução da cooperação técnica brasileira no século XX, a criação da Agência Brasileira de Cooperação e os primeiros anos desse órgão; o governo Lula da Silva; o governo Dilma Rousseff; o governo Michel Temer; e o governo Jair Bolsonaro. O terceiro capítulo, por fim, explora os objetivos específicos (v), (vi) e (vii), razão pela qual está dividido em duas partes: primeiro, um balanço do período analisado (2003-2022) e apontamentos acerca da possibilidade de considerar, ou não, a cooperação técnica horizontal do Brasil como uma política de Estado; e, segundo, aportes a respeito dos caminhos futuros para a modernização da cooperação técnica prestada pelo país, inclusive possíveis reformas na ABC.

2 A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL SOB PERSPECTIVA HISTÓRICA: DA AJUDA NORTE-NORTE À COOPERAÇÃO SUL-SUL

A trajetória do Brasil em matéria de cooperação internacional para o desenvolvimento, tanto como recipiendário quanto como prestador, não se desenvolve em meio ao vácuo histórico. Por um lado, ela se insere num contexto internacional amplo, ora adquirindo ímpeto, ora esmorecendo, a depender de uma série de fatores estruturais exógenos ao país, como o grau de apetite por abertura e multilateralismo predominante no sistema internacional em determinado contexto histórico, a situação da economia e da liquidez internacionais, a capacidade de organizações internacionais de alavancar uma agenda de transferência de tecnologia e conhecimento, o nível de articulação política entre países em desenvolvimento para pleitear uma cooperação robusta por parte do mundo desenvolvido, entre outros. A trajetória da cooperação internacional no Brasil, por outro lado, também está condicionada a variáveis estruturais endógenas ao país. É fato, nesse sentido, que os índices nacionais de desenvolvimento humano, de produção agrícola e industrial, de disponibilidade de infraestrutura, de robustez do mercado de trabalho interno, de apropriação de tecnologias e conhecimento científico, entre outros, influenciam a visão do mundo sobre o país e sobre sua necessidade, ou falta dela, de receber cooperação técnica. Outrossim, estas mesmas condições socioeconômicas, agora também aliadas a prioridades de política externa, à capacidade política, econômica e/ou institucional do Estado e a compromissos firmados junto a organizações multilaterais, também informam o grau de presteza que o Brasil desejará empenhar, ou conseguirá empenhar, para a prestação de cooperação técnica no exterior.

Cumprir notar que as variáveis mencionadas acima, exógenas e endógenas, interagem e se influenciam mutuamente. Nessa perspectiva, somente seria possível compreender a evolução da cooperação internacional como prática de Estado no Brasil utilizando como pano de fundo as tendências e mudanças em torno desse tema no âmbito internacional ao longo do tempo. Até mesmo as terminologias empregadas atualmente para descrever iniciativas de cooperação internacional (“assistência técnica”, “cooperação Norte-Sul”, “cooperação Sul-Sul”, “cooperação internacional para o desenvolvimento”, “cooperação técnica internacional”, “cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento”, entre diversas outras) surgiram em determinado período, a partir de um contexto histórico particular. Argumenta-se, portanto, que uma análise da política de cooperação técnica internacional do Brasil deve necessariamente ser precedida por um estudo das adaptações e mudanças estruturais pelas quais perpassou o sistema internacional de Estados entre a década de 1940 e a atualidade.

A partir das constatações dispostas acima, é possível concluir que o presente esforço de pesquisa opta por abordagens que valorizam o papel dos processos históricos na área de Relações Internacionais. A historicidade é, pois, útil como premissa teórico-metodológica, na medida em que permite entender o contexto dos fatos e as motivações por trás das transformações e dos fenômenos encontrados ao longo do esforço de pesquisa, de forma a evitar análises determinísticas e insuficientes do ponto de vista acadêmico. Parte-se do pressuposto de que as estruturas, as decisões políticas e os desafios enfrentados pelas instituições são produto de seus respectivos processos históricos. Em outras palavras, a análise histórica constitui-se como um importante subsídio para a identificação de relações de causalidade na pesquisa acadêmica em Relações Internacionais e, como tal, serve como potente fator explicativo dos fenômenos analisados em esforços de pesquisa. Kellsted e Whitten (2015) intensificam tal entendimento e argumentam que a organização de termos em variáveis e a análise de relações de causalidade entre variáveis é não apenas útil, mas também imprescindível para a pesquisa acadêmica em Ciência Política e Relações Internacionais.

São diversos os autores que enfatizam o papel da variável histórica no estudo das Relações Internacionais, entre eles Ekkehart Krippendorff (KRIPPENDORFF, 1987), Fred Halliday (HALLIDAY, 2002), John Hobson (HOBDEN; HOBSON, 2002) e Edward Carr (CARR, 2002). O primeiro, especificamente, assevera que um dos grandes problemas das Relações Internacionais como disciplina acadêmica é a busca por uma teoria que possa ser caracterizada como “científica” a partir de um ponto de vista positivista, distante da história e da economia política e, em princípio, aplicável em qualquer momento, em qualquer lugar e a quaisquer atores estatais. Ao fazê-lo, argumenta ele, prejudica-se a virtude de ser esta uma disciplina academicamente estimulante, dotada de função explicativa e resolutive, e uma potente ferramenta de estímulo ao pensamento crítico. “O estudo das Relações Internacionais deve ser histórico, mas não no sentido de testar hipóteses baseadas em dados históricos, e sim no sentido da compreensão e conceptualização histórica do sistema internacional, [...] interpretando as estruturas do presente à luz do passado” (KRIPPENDORFF, 1987, p. 214).

Nessa toada segue também Visentini (2020, p. 47), segundo o qual “o Sistema Internacional e Mundial é um fenômeno histórico em sua formação e evolução”, de forma tal que a História, como disciplina, deve ser considerada tripé das Relações Internacionais, junto à Geografia e à Ciência Política, não apenas uma subárea de aplicação (VISENTINI, 2020). O referido autor passa em revista as fases da História das Relações Internacionais no mundo para observar como o Brasil se insere em cada uma, esforço semelhante ao que se propõe no presente capítulo. Busca-se, aqui, realizar uma análise da evolução histórica, no contexto internacional,

da cooperação para o desenvolvimento, incluído o estudo dos diferentes conceitos derivados da noção de “cooperação internacional”. Para tanto, subdivide-se o capítulo em três seções. A primeira aborda os colapsos do sistema internacional, a estruturação da chamada Pax Americana e o desafio imposto pela ascensão da União Soviética ao *status* de superpotência. A segunda explora as características da cooperação Norte-Norte e Norte-Sul, sobretudo nas primeiras décadas do pós-Segunda Guerra Mundial, sob a lógica da arquitetura da ajuda e da reconstrução da Europa Ocidental. A terceira, por fim, evolui para a análise das novas dinâmicas que os movimentos de descolonização e de articulação do Terceiro Mundo introduziram à agenda de cooperação internacional, cristalizadas na cooperação Sul-Sul.

2.1 OS COLAPSOS E A REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL: a Pax Americana e o desafio soviético

Acadêmicos costumam indicar a década de 1940 como ponto de partida para o debate acerca da cooperação internacional, no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial e da reorganização do sistema internacional com a Guerra Fria. Ainda que houvesse, e com intensidade, a prática de colaboração internacional antes disso — sendo o Brasil até mesmo beneficiário dessa prática, como no caso do trabalho de especialistas internacionais para a consolidação de instituições como a Universidade de São Paulo, a Escola de Agricultura de Luiz de Queiroz, a Universidade Federal de Viçosa, o Instituto Butantã e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) —, foi apenas a partir de meados da referida década que começou a esboçar-se uma estrutura de governança para o assunto (SATO, 2010; BRACHO, 2021). É válido, portanto, compreender as mudanças estruturais pelas quais perpassou o sistema internacional no referido ínterim e que culminaram com a institucionalização da cooperação.

Na primeira metade do século XX, houve o que Krippendorff (1979, p. 137) denominou de primeiro e segundo colapsos do sistema internacional. A Primeira e a Segunda Guerra Mundiais foram ambas produto de um longo e custoso processo de reorganização da ordem internacional. A saber, entre 1750 e 1850, havia a Inglaterra se firmado como potência dirigente, calcada na promoção do imperialismo clássico e numa bem-sucedida execução da Revolução Industrial, momento que se convencionou chamar de Pax Britânica. No entanto, o sucesso do modelo inglês foi tamanho, que logo seus concorrentes perceberam a correlação entre industrialização, poder político e controle do mercado mundial, de forma que, já nos anos 1880-90, a produção industrial, o crescimento econômico e o dinamismo inglês viam-se ameaçados por França, Japão, Estados Unidos e Alemanha (KRIPPENDORFF, 1979).

O agravamento dessa situação concorrencial, que se traduzia também, à época, na disputa pelo domínio do mundo afro-asiático não emancipado e pelo controle comercial de países já independentes da América Latina (como o Brasil), e o enfraquecimento relativo da Inglaterra ante as demais potências criaram uma espécie de vácuo de poder hegemônico, o que catalisou a erosão estrutural do sistema internacional e culminou com os seus dois colapsos generalizados (VISENTINI; PEREIRA, 2012). Nesse sentido, “o sistema internacional só seria, então, estabilizado novamente caso uma das unidades concorrentes assumisse o papel dirigente exercido pela Inglaterra e suprimisse a anarquia autodestruidora [...]”, ou caso houvesse “[...] a superação do modo de produção capitalista, que traz permanentemente dentro de si mesmo a possibilidade de guerras à escala mundial” (KRIPPENDORF, 1979, p. 138). A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) não foi capaz de fazer nem um nem outro de forma terminativa, mas é fato que dela advieram consequências condizentes com ambas as soluções.

De um lado, os Estados Unidos da América (EUA) saíram da guerra fortalecidos, do ponto de vista industrial, e mais estáveis, do ponto de vista social, do que as sociedades europeias, assim despontando como principal potência capitalista capaz de preencher o vácuo deixado pelo colapso em andamento da Pax Britânica. De outro lado, um ano antes do final da Primeira Guerra, formou-se, mediante revolução socialista, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), primeira unidade política não capitalista que logrou consolidar-se em meio ao sistema imperialista de Estados. No entanto, como dito acima, nenhum desses fenômenos foi conclusivo, na medida em que ascensão dos Estados Unidos não se traduziu em estabilidade, dado que o país relutava em desempenhar um papel de liderança em nível global, e a consolidação da União Soviética impunha antes um desafio do que um alívio ao sistema. Este, dessa forma, permaneceu em crise, e nova guerra mundial eclodiu, acarretando destruição de proporções ainda maiores que a sua predecessora (VISENTINI; PEREIRA, 2012).

A 2 de setembro de 1945, com a capitulação do Japão e o encerramento da guerra também no *front* do Pacífico, findou-se de maneira definitiva a Segunda Guerra Mundial. Ao contrário do que ocorrera ao cabo do primeiro conflito mundial, agora havia uma potência hegemônica capaz de, e disposta a, ocupar a posição deixada pela Inglaterra — os Estados Unidos. A guerra não apenas poupou, mas também estimulou em grande escala o potencial econômico e o desenvolvimento industrial daquele país, o que o tornou superior econômica, política e militarmente e o alçou a uma posição de incontestável potência dirigente do sistema capitalista no pós-1945. Os Estados Unidos, assim, ao mesmo tempo que protegiam contra mobilizações revolucionárias de massas a burguesia dos Estados da Europa Ocidental, destroçadas pelo conflito, também as impunham dependência mediante o avanço do dólar como

moeda predominante do comércio internacional e a presença massiva de suas tropas em território europeu. Fundava-se a hegemonia norte-americana do livre fluxo de capital e da superioridade militar, registrada na história como “Pax Americana” (KRIPPENDORF, 1979).

A arquitetura institucional da Pax Americana se materializou em Bretton Woods, do ponto de vista monetário e financeiro, e em São Francisco, do ponto de vista político-diplomático. Em 1944, em Bretton Woods, quarenta e quatro países, incluindo o Brasil, reuniram-se para participar da Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, cujo objetivo era disciplinar e reorganizar a política econômica internacional. O novo sistema erigido, cristalizado na fundação do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), consagrou o padrão dólar-ouro e buscou a estabilidade cambial mediante o regime das taxas fixas, porém ajustáveis. Era ele também essencialmente um sistema liberal, calcado no livre comércio e no livre fluxo de capitais (BARRETO, 2009; COZENDEY, 2013).

Já em São Francisco, em 1945, cinquenta países fundaram a Organização das Nações Unidas (ONU), efetivamente institucionalizando o sistema de poder que vinha sendo gestado desde a Declaração das Nações Unidas (1942), a Conferência de Dumbarton Oaks (1944) e a Conferência de Yalta (1945). Esse sistema visava resguardar a estabilidade do sistema e a segurança internacional, o que foi consubstanciado na criação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), com cinco membros permanentes dotados de poder de veto (Estados Unidos, União Soviética, França, Reino Unido e República da China) e outros nove membros rotativos com distribuição regional (KENNEDY, 2009). As Nações Unidas representavam, inicialmente, uma correlação de forças fundamentalmente pró-Estados Unidos, pois eram compostas, majoritariamente, de países europeus e latino-americanos alinhados à superpotência norte-americana (VISENTINI; PEREIRA, 2012).

Ainda que tenha sido a Pax Americana um fato inegável no pós-guerra, ela não o foi sem disputa; tampouco foi ela universal, válida para todas as regiões do globo. Como dito anteriormente, a unidade política formada a partir da Revolução Soviética de 1917 impunha um forte desafio à universalização da ordem que o Ocidente visava consolidar. A revolução representou uma fissura nas relações internacionais do século XX, pois catalisou a divisão da ordem mundial em dois sistemas sociopolíticos distintos e, em muitos aspectos, opostos: o bloco capitalista e o bloco comunista, encabeçados, respectivamente, por Estados Unidos e União Soviética. O que se desdobrou foi, nas palavras de Fred Halliday (2009, p. 187), um conflito intersistêmico, isto é, “uma forma específica de conflito interestatal e intersocietal, no qual formas convencionais de rivalidade — a militar, a econômica e a política — são compostas por, e frequentemente legitimadas em termos de, uma total divergência de normas políticas e

sociais”. Ao longo de quatro décadas, portanto, o conflito intersistêmico da Guerra Fria pressionou e desenvolveu ao extremo o complexo industrial-militar de Washington e Moscou, sobretudo em função da corrida armamentista nuclear que se travava. Também ditou os alinhamentos dos demais Estados em relação a uma superpotência ou outra, espalhando revoluções, disputas políticas ou conflitos armados (por vezes, os três juntos) à Europa Ocidental, ao Leste Europeu, à América Latina, à África e à Ásia (HALLIDAY, 2009).

Fred Halliday (2009) é categórico ao afirmar que a história do mundo entre 1945 e 1989 orbitou em torno das respostas do sistema internacional à revolução. Em primeiro lugar, no imediato pós-guerra, já figurava entre as principais preocupações dos Estados Unidos a reconstrução da Europa Ocidental, não apenas em função da necessidade de re-estabilizar uns de seus principais parceiros comerciais e aliados políticos, mas também de fazê-lo para evitar a proliferação de movimentos sociais revolucionários hostis a Washington e simpáticos a Moscou no âmago do continente europeu (VISENTINI; PEREIRA, 2012). Tal entendimento é peça-chave para a análise das origens e da evolução da cooperação internacional no século XX. A saber, do lado Ocidental, o desafio imposto pela União Soviética e, posteriormente, pela ascensão do Terceiro Mundo forçaram os Estados Unidos a abandonar uma posição inicial relutante e a engajar-se em uma política estatal sistemática e proativa de prestação de cooperação internacional, prática que seria institucionalizada no âmbito das Nações Unidas e incentivada entre os países do “mundo livre” (MILANI, 2012). Do lado soviético, a prestação de cooperação e/ou ajuda a países terceiros era prática que se coadunava facilmente com as bases ideológicas e com os objetivos estratégicos da União Soviética, sobretudo no sentido de apoiar o desenvolvimento de países que haviam optado pelo socialismo (BRACHO, 2021).

Além da preocupação com a reconstrução dos países europeus e com a ameaça — ou oportunidade, a depender da ótica de qual bloco se observa — da revolução, outro fator determinante para a política de cooperação internacional na segunda metade do século XX foi o processo de descolonização da África e da Ásia. Esse processo transformou áreas até então amarradas pelos vínculos coloniais em Estados westfalianos dotados de “autonomia” relativa para escolher parceiros comerciais e para estabelecer relações políticas próprias, o que motivou disputas pelo controle da influência sobre tais territórios. A Guerra Fria, assim, foi marcada não apenas pela competição estratégica direta entre as duas superpotências, mas também pela divisão dos demais Estados em zonas de influência do bloco capitalista e do bloco comunista. Essa divisão não foi consensuada, mas sim disputada, fazendo do Terceiro Mundo palco dos mais violentos conflitos e crises da segunda metade do século XX, sobretudo na China, na Coreia, em Cuba, no Vietnã, em Angola, no Afeganistão, para citar alguns (HALLIDAY, 2009).

A descolonização e a ascensão do Terceiro Mundo, no entanto, também fizeram com que tais Estados criassem bases próprias de cooperação e buscassem superar a lógica de engajamento Norte-Sul, conforme será analisado nas subseções abaixo.

2.2 A COOPERAÇÃO NORTE-NORTE E NORTE-SUL: do Plano Marshall ao Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC)

Os anos do pós-guerra, como visto acima, foram marcados por reconstrução. Foi não apenas uma reconstrução física, mas também uma reconstrução das bases ideológicas, institucionais e de poder sobre as quais se assentaria o sistema internacional de Estados a partir dali. A cooperação, notadamente, foi um aspecto que ganhou notoriedade nesta nova realidade da agenda internacional, tanto pelas necessidades da competição Leste-Oeste quanto pela força que o multilateralismo adquiriu com a consolidação da ONU, do FMI, do Banco Mundial e de organizações vinculadas ou ao bloco Ocidental ou ao bloco socialista. Vale notar que, neste prelúdio, a tônica foi a cooperação Norte-Norte (entre países desenvolvidos) e Norte-Sul (de países desenvolvidos para países em desenvolvimento), em que métodos assistencialistas e de ajuda prevaleciam sobre a lógica da formação de capacidades locais, e em que os países prestadores eram compreendidos como “doadores”. Esta subseção se dedica a esse recorte específico na evolução histórica da cooperação internacional. Para tanto, proceder-se-á à análise dos arranjos de assistência formados por ambos os blocos, quais sejam, o Plano Marshall, o programa Ponto IV e a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE) do lado Ocidental, e o Conselho para Assistência Econômica Mútua (Comecon) do lado socialista, e ao exame da arquitetura de assistência que se formou no âmbito da ONU.

Apesar de as duas instituições criadas em Bretton Woods (o Banco Mundial e o FMI) estarem já circunscritas à esfera de influência da política fiscal e monetária dos Estados Unidos (HOBBSAWM, 1999), elas haviam sido criadas antes da cristalização, em 1947, do cenário de Guerra Fria. O “amanhecer da Guerra Fria”, conforme descrito por Steil (2018), foi assim lido pelo lado norte-americano como um cenário que demandaria um plano de política externa e uma política de financiamento no exterior ainda mais agressivos, o que se traduziu na Doutrina Truman e no objetivo desta de combater a penetração do comunismo no bloco Ocidental. O Plano Marshall de 1948 foi uma das medidas desenhadas na esteira da Doutrina Truman. Oficialmente intitulado Plano de Reconstrução Europeia, ele previa a concessão, pelos EUA, de empréstimos a juros baixos aos países que aderissem ao plano, tendo como contrapartida a abertura daquelas economias às mercadorias e ao capital norte-americanos (SCHAIN, 2001). A

lógica que embasou o Plano Marshall, dessarte, estava assentada num tripé. Visava-se à manutenção dos níveis de produção e de crescimento econômico atingidos pelos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, ao mesmo tempo que se reconstruíam os mercados europeus e o padrão de vida na Europa. Esses dois objetivos se coadunavam para a consecução do terceiro, qual seja, a consolidação do capitalismo e o afastamento do comunismo na região baluarte da esfera de influência norte-americana: a Europa Ocidental.

Há divergências quanto ao valor exato do aporte financeiro norte-americano envolvido no Plano Marshall, mas é razoável afirmar que ele girou em torno de US\$13 bilhões entre 1948 e 1951, algo próximo de 5% do Produto Interno Bruto (PIB) dos EUA em 1948 (RIST, 1996). Os principais países beneficiários foram o Reino Unido (26%), a França (18%) e a Alemanha Ocidental (11%), porém outras quinze nações europeias também receberam recursos do Plano, nenhuma delas membro do bloco do Leste. Com o objetivo de administrar o Plano, foi criada, em 1948, a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE). A nova instituição ficou incumbida não apenas de realizar a alocação de fundos e a transferência de produtos aos Estados da Europa Ocidental, mas também de trabalhar em prol da eliminação de barreiras ao comércio internacional daqueles países e da harmonização transatlântica das políticas agrícola, industrial e monetária, mediante um sistema de consultas regulares acerca de temas econômicos entre os membros da organização (SCHAIN, 2001). Parece haver entendimento entre acadêmicos que o Plano Marshall de 1948 foi o aporte financeiro mais substantivo nesta etapa inicial de institucionalização da cooperação internacional (MILANI, 2014). Ele impactou em grande medida a agenda de cooperação internacional, pois, a despeito de ser essencialmente um formato de cooperação Norte-Norte, ele “[...] criou expectativas no mundo em desenvolvimento quanto à quantidade de recursos que poderia ser mobilizada como ajuda internacional quando houvesse vontade política para tal” (BRACHO, 2021, p. 102).

De fato, a pressão para a criação de iniciativas semelhantes ao Plano Marshall para outras regiões ganhou força, especialmente entre os países latino-americanos. Tal pleito não se concretizou, mas, em 1949, o então presidente norte-americano Harry Truman anunciou o lançamento do programa Ponto IV, que realizaria, de maneira sistematizada, a transferência de expertise dos Estados Unidos a países subdesenvolvidos, termo utilizado e aceito à época. O aporte financeiro direcionado ao novo programa era módico em comparação com o Plano Marshall (US\$34,5 milhões em 1950), e, mesmo assim, o Congresso norte-americano somente o aprovou com a garantia de que o investimento seria privado e não público. O programa se baseou na disponibilização de especialistas para a disseminação de boas práticas em pesquisa agrícola, saúde pública, educação e programas de intercâmbio (MACEKURA, 2013).

Não raramente tais atividades eram organizadas em torno de uma comissão mista dos Estados Unidos e do país receptor. O Brasil, aliás, foi o primeiro país do mundo a consolidar uma Comissão Mista para o Desenvolvimento Econômico com os Estados Unidos (CMBEU), a qual ficou encarregada de realizar estudos sobre possíveis projetos de desenvolvimento a serem submetidos para financiamento de organizações internacionais. A CMBEU foi negociada no governo Eurico Gaspar Dutra (1950) e efetivamente instalada sob Getúlio Vargas, em 1951 (GOMES, 2012). Havia grande entusiasmo, no lado brasileiro, quanto aos recursos que seriam mobilizados para a CMBEU. Em 1953, no entanto, o republicano Dwight Eisenhower ascendeu à Presidência e obstruiu o financiamento, descontinuando a Comissão Mista. Um dos legados emblemáticos da CMBEU foi a criação, em 1952, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), rebatizado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em 1982. Sua função inicial era receber e centralizar os recursos advindos da CMBEU, mas, sendo ela descontinuada, foi ele reformulado, agora para atender a uma política econômica endógena e nacionalista (DORATIOTO; VIDIGAL, 2014).

Arrematando algumas informações já mencionadas acima, Milani (2014, p. 35) afirma que “a legitimação da CID [cooperação internacional para o desenvolvimento] se sustentou em uma política anticomunista orquestrada nos meios de comunicação e nos setores governamentais, junto aos segmentos empresariais, às forças armadas e às classes médias [...]”, de maneira que o combate à penetração do comunismo em suas regiões de influência “[...] serviu de elo importante entre a CID e as agendas da política externa dos Estados Unidos”. Do ponto de vista da teoria econômica, a ótica do keynesianismo, predominante no Ocidente à época, diagnosticava as diferentes economias a partir da necessidade de investimentos em infraestrutura e tecnologia, o que fornecia estofamento intelectual para a classificação dos países entre “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos”. Nesse ímpeto de disseminação do keynesianismo em nível internacional, caberia ao mundo desenvolvido auxiliar os países “subdesenvolvidos” a aprimorar a qualidade de sua infraestrutura e a desenvolver suas instituições. Este entendimento impulsionou a agenda de cooperação Norte-Sul, mormente a pauta de cooperação bilateral dos Estados Unidos com países da periferia global (MILANI, 2014).

Quanto ao bloco socialista, em 1949, a União Soviética efetivou a criação do Conselho para Assistência Econômica Mútua (Comecon), formado também por Bulgária, Hungria, Tchecoslováquia, Polônia, Romênia, Albânia e Alemanha Oriental. O Comecon adveio, em parte, da necessidade soviética de proporcionar uma resposta ao Plano Marshall e às demais iniciativas impulsionadas pelo bloco capitalista Ocidental, mas seus objetivos próprios eram múltiplos. O principal deles era a organização do campo socialista de maneira economicamente

coerente e viável, o que ensejou a formalização do comércio entre os países socialistas, a uniformização de procedimentos e regras de troca, e o auxílio por parte de técnicos da União Soviética à formulação de planos quinquenais nos países da Europa Oriental. A capacidade de financiamento soviética, no entanto, era comparativamente menor àquela dos Estados Unidos, de forma que a assistência erigida na esteira do Comecon teve maior incidência de cooperação técnica, de provisão de produtos e de cooperação científica e tecnológica do que de aportes financeiros propriamente. É interessante notar que, para além dos países do Comecon, a URSS sob Stalin prestou cooperação à República Popular Democrática da Coreia e à República Popular da China, que usufruíam de condições facilitadas devido ao seu baixo grau de desenvolvimento à época. A cooperação prestada pela URSS a tais Estados, mormente à China, envolvia promoção do comércio com campo socialista, ajuda militar e humanitária, e impulso à criação de um polo industrial no Nordeste chinês (BRACHO, 2021; LORENZINI, 2014).

Deve-se notar que, para além das agendas próprias e dos arranjos políticos de cada bloco do conflito Leste-Oeste, a cooperação internacional foi pautada tão logo fundaram-se as estruturas institucionais multilaterais do pós-Segunda Guerra Mundial. Desde aquele então, havia já a preocupação não apenas de reconstruir os espaços e territórios afetados pelos dois conflitos mundiais, mas também de proporcionar, efetiva e qualitativamente, um aumento do padrão de vida em países menos desenvolvidos, preocupação que se tornava cada vez mais premente com a iminência do processo de descolonização de vastos e populosos territórios — a título de exemplo, Filipinas, Jordânia, Índia, Paquistão, Mianmar e Indonésia, entre outros, de fato se tornariam independentes menos de cinco anos após a fundação da ONU. Nesse sentido, os delegados da Conferência de São Francisco (1945) atribuíram singular relevância ao tema da cooperação internacional para o desenvolvimento, de forma tal que, na própria Carta das Nações Unidas, documento basilar daquela organização, consta que um dos seus propósitos seria “conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário [...]” (ONU, 1945, p. 5).

Além deste registro quanto à cooperação internacional já no Artigo 1º da Carta, atribuiu-se um capítulo exclusivo à “Cooperação Econômica e Social Internacional” (Capítulo IX), em que se determina que a cooperação internacional seria a ferramenta utilizadas pelos Estados-membros para buscar o desenvolvimento econômico-social, a “solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos” e a “cooperação de caráter cultural e educacional” (ONU, 1945, p. 36). Agências especializadas da ONU ficariam encarregadas da gestão de iniciativas para estes fins. Cumpre notar que, nestes anos de institucionalização da cooperação internacional para o desenvolvimento no âmbito do sistema ONU, conferiu-se

prioridade a técnicas agrícolas, alimentação, planejamento de infraestrutura e educação, o que se refletiu na escolha das temáticas das primeiras agências especializadas a serem criadas: a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Coube a tais agências multilaterais a função de administrar a implementação de projetos, enquanto o aporte orçamentário e os estudos técnicos de viabilidade ficaram a cargo de agências bilaterais criadas pelos países desenvolvidos, ditos “doadores” (MILANI, 2014).

A partir de 1946, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) passou a envidar esforços para qualificar os termos da discussão sobre cooperação internacional para o desenvolvimento. Fê-lo mediante a adoção de resoluções, e a primeira delas foi a Resolução 198 (III) de 1948, que versava a respeito do “desenvolvimento econômico de países insuficientemente desenvolvidos”. O principal destaque da referida resolução foi a adoção formal do entendimento de que havia no mundo países “insuficientemente desenvolvidos” e de que era responsabilidade dos Estados-membros das Nações Unidas favorecer, conjunta e separadamente, o aumento do nível de vida naqueles países, assim institucionalizando a percepção de uma divisão Norte-Sul (países desenvolvidos e países subdesenvolvidos) no debate sobre cooperação internacional. A Resolução 198 (III) também instava o Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), ao qual estão vinculadas a FAO, a OMS e a UNESCO, a supervisionar as ações dos Estados para este fim e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) a facilitar empréstimos cujo fim seria o auxílio ao desenvolvimento em regiões de menor desenvolvimento (BRACHO, 2021).

No mesmo ano, foi adotada a Resolução 200 (III), sobre “assistência técnica para o desenvolvimento econômico”. Esta resolução é considerada a pedra angular dos programas das Nações Unidas de assistência ao desenvolvimento, visto que decidia pela destinação de recursos do orçamento regular da organização à formação de grupos de peritos da ONU e de suas agências para aconselhar governos na área de desenvolvimento econômico, bem como à concessão de bolsas de estudos em instituições renomadas internacionalmente para técnicos de países insuficientemente desenvolvidos. Nesse sentido, definiu-se “assistência técnica” como “a transferência, em caráter não comercial, de técnicas e conhecimentos, mediante a execução de projetos a serem desenvolvidos em conjunto entre atores de nível desigual de desenvolvimento, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, equipamentos e pesquisas” (BRASIL, 2012, online). A Resolução 200 (III) de 1948, é válido notar, também asseverou em seu texto que a assistência técnica prestada não poderia traduzir-se em interferência econômica

e política no país recipiendário, trecho este que foi uma demanda pautada pelos países de menor desenvolvimento, especialmente aqueles recém-independentes (BRACHO, 2021).

Ao longo da década seguinte (anos 1950), mudanças de conjuntura acarretaram reorganização nas dinâmicas de assistência ao desenvolvimento. Primeiro, o processo de desestalinização da URSS a partir de 1953 precipitou uma etapa de abertura diplomática do país, que passou a buscar novas parcerias em todas as regiões, do Sul da Ásia à América do Sul. Isso se refletiu em uma nova política de financiamento para o desenvolvimento, principalmente via Comecon, e em uma postura mais engajada nas Nações Unidas, uma organização cada vez menos ocidentalizada conforme avançava o processo de descolonização (RUBINSTEIN, 1964). Segundo, os países “subdesenvolvidos”, impressionados com o impacto do Plano Marshall e dotados de maior voz com a consolidação das Nações Unidas, passaram a pressionar por mais recursos internacionais para o financiamento de seu desenvolvimento. Esses dois fatores concorreram para criar um senso de urgência no governo norte-americano especificamente, agora sob Eisenhower, no sentido de aumentar a disponibilidade de financiamento para o desenvolvimento no Terceiro Mundo. Como resultado, os Estados Unidos de fato agiram como fiadores da criação do Fundo Especial das Nações Unidas, da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Havia, no entanto, uma percepção no governo Eisenhower de que os demais aliados do bloco Ocidental deveriam aumentar significativamente a sua parcela de contribuição para a assistência ao desenvolvimento, especialmente num contexto em que os países da Europa Ocidental já estavam consideravelmente recuperados no pós-guerra (HELLEINER, 2014).

Foi nesse contexto que, em 1959, começou a desenhar-se um arcabouço institucional para a assistência Ocidental no seio da Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), criada, como visto acima, cerca de dez anos antes para administrar os recursos do Plano Marshall. A saber, como resultado desse processo, a OCEE tornou-se Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1960, integrando os Estados Unidos e o Canadá como membros plenos e conferindo maior relevância à agenda de assistência a países menos desenvolvidos. O passo seguinte foi o estabelecimento, em 1961, do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC) no âmbito da OCDE, cujo fim primordial era a própria coordenação da participação dos países-membros na ajuda internacional, visando torná-la mais equitativa e menos concentrada nos Estados Unidos. Das atividades e decisões do DAC derivou-se o conceito de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA), que delimitou minuciosamente o que poderia e o que não poderia ser considerado assistência ao desenvolvimento, conforme abaixo (FÜHRER, 1996).

De forma geral, o DAC estabelece que a Assistência Oficial ao Desenvolvimento deve ser, necessariamente, um fluxo financeiro oficial e concedido a fundo perdido em ao menos 25% do total aportado. Além disso, apenas países que constam de lista elaborada pelo DAC poderiam ser beneficiários deste modo de financiamento (DUEÑAS, 2021). A criação desta lista decorre do estabelecimento pelo DAC, em 1969, do mecanismo de graduação, que impacta diretamente a distribuição da ODA ao priorizar países “mais subdesenvolvidos” e a restringir de forma virtualmente integral a assistência a países de renda média. Nomeadamente, o mecanismo de graduação baliza os países que podem ou não receber Assistência Oficial ao Desenvolvimento a partir do nível de renda per capita, sendo a lista atualizada periodicamente até a atualidade e utilizada como base por uma série de organizações internacionais (IGLESIAS PUENTE, 2010). Nas últimas décadas do século XX, conforme avançava em seu processo de desenvolvimento, o Brasil foi alvo do mecanismo de graduação, impactando sobremaneira a quantidade de assistência técnica recebida pelo país do exterior.

Apesar de ter sido amplamente utilizado desde a sua concepção, o mecanismo de ODA do DAC foi sempre alvo de duras críticas. Já em 1961, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, o sueco Dag Hammarskjold, afirmou que um grupo como o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento, criado à margem da ONU, teria o potencial de ameaçar a própria existência desta organização e tornar o debate sobre cooperação internacional ao desenvolvimento algo excessivamente vinculado aos Estados Unidos e aos países europeus do bloco Ocidental. Além disso, tecem-se críticas ao mecanismo de alocação de ODA em três ao menos frentes adicionais: na escolha dos recipiendários, feita a partir de lista restrita da OCDE; na baixa incidência de recursos investidos 100% a fundo perdido; e nas condições limitantes para a aplicação do recurso, isto é, nas condicionantes políticas e econômicas que o recipiendário deve observar ao receber a assistência oficial (DUEÑAS, 2021).

2.3 A COOPERAÇÃO SUL-SUL: Bandung, Buenos Aires e a multipolarização no milênio

Parece válido trazer à tona, nesta altura do trabalho, um breve debate sobre teorias de Relações Internacionais aplicadas à cooperação internacional. O idealismo e o liberalismo são, costumeiramente, utilizados como estofos teóricos para esta prática, na medida em que preconizam que a pré-condição de anarquia entre Estados soberanos poderia ser mitigada não apenas mediante as ditas “boas práticas” – como regimes democráticos, comércio aberto, normas de direito internacional –, mas também mediante instituições internacionais, as quais seriam capazes de viabilizar a cooperação e os jogos de ganhos compartilhados. A ordem

internacional, portanto, seria regida por leis e instituições, bem como pela cooperação internacional. Influentes nesse contexto são a abordagem dos regimes internacionais, que se referem a “[...] princípios, normas, regras e procedimentos para a tomada de decisões [...] em torno dos quais as expectativas dos atores convergem [...]” (KRASNER, 2012, p. 93), e a interdependência complexa de Nye e Keohane, que enfatiza a transnacionalização dos efeitos de causa e consequência em uma série de questões da agenda internacional.

Outros autores divergem deste entendimento. Na Teoria Crítica, representada por Robert Cox, estabelece-se nexos entre Estado, hegemonia e classe social, de tal maneira que sejam as relações e a ordem internacionais ditadas por um modo de produção amplamente difundido em escala global, usualmente a partir de um Estado específico. Nesse sentido, espaços de cooperação interestatal, como organizações, costumes e normas internacionais, funcionariam como mecanismos por meio dos quais essa superestrutura hegemônica difundiria seu poder e sua ideologia, uma vez que, geralmente, são até mesmo “[...] iniciados pelo Estado que estabelece a hegemonia” (COX, 1993, p. 62, tradução do autor). De fato, a partir da segunda metade do século XX, notadamente com a descolonização afro-asiática e com o surgimento do Movimento dos Não Alinhados (MNA), as discussões em torno da temática da cooperação internacional adquiriram um caráter mais crítico das relações Norte-Sul. Em 1978, ocorreu em Buenos Aires a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), e, no seio dessas conferências, emergiu o conceito de cooperação Sul-Sul (CSS), ou seja, a cooperação internacional entre países em desenvolvimento, cujas dinâmicas, realidades e desafios estruturais são, muitas vezes, semelhantes. Esta subseção se dedica a tal recorte na evolução histórica da cooperação internacional.

O ceticismo quanto à cooperação Norte-Sul e à arquitetura da ajuda foi sendo gestado ao longo de um par de décadas, catalisado pelas excessivas condicionalidades impostas à execução dos projetos e pelo entendimento de que algumas dessas iniciativas concorriam para o aprofundamento da dependência dos países subdesenvolvidos em relação ao mundo desenvolvido (BAUMANN; SCHLEICHER, 2023). Na verdade, esse momento não era apenas de ceticismo, mas também de crescente desgaste das relações verticais (Norte-Sul). As potências dominantes de ambos os blocos conferiam plena prioridade às relações Leste-Oeste e percebiam as relações Norte-Sul como um eixo a ser moldado a partir da estratégia maior, considerada mais relevante e urgente. Assim, de acordo com Iglesias Puente (2010, p. 76), “houve a crescente convicção, entre os países do Sul, de que não lhes restava muitas alternativas a não ser promover entre si maior concertação no intuito de buscar o fortalecimento de sua posição vis-à-vis a dos países desenvolvidos”. Senão, veja-se.

Ainda na década de 1950, as Conferências de Genebra, de Colombo e de Bogor já ensaiavam a aproximação entre nações asiáticas recém-independentes e evidenciavam a necessidade de promover a concertação política entre elas (VISENTINI, 2011). Quanto a Colombo e Bogor, em 1954, foi marcante a aproximação entre Ceilão (Sri Lanka), Burma (Mianmar), Índia, Paquistão e Indonésia. Em Genebra, em 1954, selou-se o fim das guerras da Coreia da Indochina, sendo simbólica a mediação chinesa e o diálogo deste dragão asiático com a Índia. A aproximação sino-indiana materializou-se na visita do então primeiro-ministro chinês ao gigante sul-asiático, em 1954, e tornou-se especialmente relevante em função da afirmação dos cinco princípios da coexistência pacífica (PINO, 2014). O mais emblemático episódio, todavia, foi a Conferência de Bandung de 1955, na Indonésia, momento em que vinte e nove países independentes da Ásia e da África, perfazendo cerca de dois terços da população mundial, tiveram a oportunidade de refletir sobre a posição do Terceiro Mundo na ordem internacional e de buscar entender qual seria o papel deste grupo de países frente a uma série de questões pertinentes à época, como o conflito Leste-Oeste, o processo de descolonização e os caminhos para o fortalecimento do multilateralismo. Quanto a essas três questões, Bandung consolidou, respectivamente, (i) a adoção do posicionamento de não alinhamento no conflito Leste-Oeste, (ii) a luta contra o colonialismo e contra o racismo e em prol da independência e da autodeterminação dos povos, e (iii) a concertação político-diplomática do Terceiro Mundo em fóruns das Nações Unidas (PEREIRA; MEDEIROS, 2015).

Também advieram de Bandung dez princípios, dentre os quais se destacam, para os fins deste trabalho, a “promoção de interesses mútuos e da cooperação” e o “respeito aos direitos humanos fundamentais e aos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas”. É fato que o caráter de Bandung foi político em primeiro lugar, mas as relações econômicas internacionais não passaram ao largo da conferência. Aliás, o tema do desenvolvimento foi a tônica da seção dedicada à cooperação no comunicado final de 1955. Delineou-se que o desenvolvimento econômico da região afro-asiática seria o objetivo máximo da cooperação econômica entre os países presentes na conferência, o que seria desdobrado nas seguintes frentes de atuação: “cooperação técnica entre os países; criação de instituições de fomento regionais e mundiais; ação coletiva para a estabilização do preço das commodities agrícolas; elevação do comércio; intercâmbio de informações e consultas prévias” (LEITE, 2011, p. 57). Pino (2014, p. 60) traduz de maneira precisa o substrato de Bandung ao afirmar que “as relações Sul-Sul foram consideradas como instrumento e objetivo compartilhado que deveria propiciar o diálogo político e a articulação entre países em desenvolvimento, com a finalidade de ganhar peso nas organizações internacionais e reduzir as assimetrias do sistema econômico mundial”.

Por essas razões, a Conferência de Bandung é considerada o marco inicial da cooperação Sul-Sul (CSS) por diversos autores (BAUMANN; SCHLEICHER, 2023). O rescaldo concreto do “espírito de Bandung” pode ser facilmente identificado em uma série de marcos que tiveram lugar no final da década de 1950 e ao longo dos anos 1960. No âmbito das Nações Unidas, já em 1959, a articulação do Sul logrou a aprovação da Resolução 1.383/1959 da AGNU, que substituiu o conceito de “assistência técnica” pelo de “cooperação técnica”. Essa substituição reforçou o viés equitativo da interação, reconhecendo que nela estão envolvidos interesses mútuos a despeito de disparidades entre prestador e recipiendário, e desvinculou a prática da cooperação de um sentido passivo e relacionado a objetivos estratégicos daqueles que a prestam (PINO, 2014). Ademais, estabeleceu-se que os anos 1960 seriam a Primeira Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o que ensejou a adoção de uma meta de crescimento econômico de 5% para os países do Sul até 1970, a ser perseguida conjuntamente.

A ênfase para a questão do desenvolvimento, contudo, recaiu sobre os temas de comércio, dado que os países do Terceiro Mundo denunciavam a deterioração dos termos de troca, no sentido seu prebischiano, e reivindicavam a diversificação da pauta de exportações e uma redistribuição internacional do trabalho. Raúl Prebisch se insere no grupo de economistas da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), junto a Celso Furtado e outros. As ideias cepalinas, em suma, entendiam que a perene condição de exportadores de bens primários inibia o desenvolvimento na periferia, haja vista a deterioração dos termos de troca e a baixa capacidade de importar. Denunciavam, assim, a divisão internacional do trabalho vigente à época e preconizavam a industrialização voltada para o mercado interno (RODRÍGUEZ, 1981). Esse cenário culminou, em 1964, na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e na nomeação de Raúl Prebisch como seu Secretário-Geral. Mantidos os detalhes técnicos da UNCTAD à parte, fato é que a Conferência se revelou um marco da CSS, na medida em que a existência de um centro e de uma periferia com condições desiguais foi incorporada como pressuposto para as decisões deste foro multilateral. A UNCTAD foi relevante, ainda, ao pautar questões sobre agricultura no comércio e ao encarar as negociações comerciais não apenas sob a perspectiva da desgravação tarifária, mas também sob o prisma do desenvolvimento (LEITE, 2011).

Outros dois marcos importantes da década de 1960 foram a criação do Grupo dos 77 (G-77) e do Movimento dos Não Alinhados (MNA). O G-77 surgiu como uma plataforma de concertação política entre os países do Sul para a articulação de posições e para a negociação conjunta nas Nações Unidas, especialmente visando ao estabelecimento de um novo marco para o comércio internacional. O Brasil foi um dos 77 membros fundadores do referido agrupamento

e ainda hoje exerce, nele, liderança na condução de temáticas atinentes ao desenvolvimento econômico e social. O MNA, por sua vez, foi fundado em Belgrado, em 1961, e adveio de inspiração direta de Bandung, de forma que os dez princípios daquela Conferência foram institucionalizados pelo Movimento e tornados critérios basilares para a adesão de membros. Fortemente heterogêneo desde o início (fundado por 25 países, foi logo expandido para 47 membros, sendo o Brasil somente observador desde o estabelecimento), o MNA teve de lidar com uma ampla gama de pautas e posicionamentos, o que, por vezes, acabou reduzindo a sua capacidade de decisão, a despeito de seu forte peso político em meio ao mundo bipolar da Guerra Fria (PEREIRA; MEDEIROS, 2015). O espírito de Bandung inspirava os membros do MNA à prestação de cooperação a países não alinhados e/ou em desenvolvimento, porém, na prática, apenas Cuba e Iugoslávia lograram institucionalizar iniciativas de cooperação técnica, no caso daquela, e de um fundo solidário, no caso desta (PINO, 2014).

Sardenberg (2013, p. 58) traz aporte relevante a este contexto ao afirmar que, na década de 1970, as duas superpotências passaram a desinteressar-se pelas instâncias multilaterais de discussão e de decisão. A Assembleia Geral da ONU estava esvaziada e seus debates passavam ao largo da agenda de prioridade de União Soviética e Estados Unidos, ao mesmo tempo que o Conselho de Segurança da mesma organização percebia-se paralisado em função dos reflexos da dinâmica bipolar sobre o poder de veto de seus membros permanentes. Paulatinamente, o vácuo de poder nos órgãos da ONU foi sendo preenchido pelos países do Terceiro Mundo, de maneira que a Assembleia Geral tornou-se “o lócus privilegiado da promoção de políticas ligadas ao desenvolvimento”. Efetivamente, as articulações realizadas pelos países do Sul no âmbito da UNCTAD, do G-77 e do MNA tiveram ao menos três resultados que interessam para os fins do presente trabalho. O primeiro foi a criação da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), incumbida de auxiliar os países em desenvolvimento no seu processo de industrialização. O segundo foi o lançamento da Segunda Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento (década de 1970), que veio acompanhada de proposta para que os países desenvolvidos passassem a destinar ao menos 0,7% do seu Produto Nacional Bruto (PNB) para a Assistência Oficial ao Desenvolvimento até 1975. O terceiro, por fim, foi o debate em torno da Nova Ordem Econômica Internacional, a NOEI (LEITE, 2011).

A Nova Ordem Econômica Internacional (1974) foi fruto do longo processo histórico apresentado acima, mas o seu surgimento foi precipitado por uma série de eventos pontuais ocorridos no ano de 1973, a saber: “o colapso do sistema Bretton Woods, a crise do petróleo, a elevação dos preços das commodities primárias, a *détente*, a unidade teórica em torno das teorias de dependência [...] e a conclusão do processo de descolonização afro-asiática” (LEITE,

2011, p. 66). Com efeito, na sexta sessão extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, firmaram-se a Declaração sobre o Estabelecimento de Nova Ordem Econômica Internacional (Resolução 3.201/1974) e o Programa de Ação sobre o Estabelecimento de Nova Ordem Econômica Internacional (Resolução 3.202/1974). Além de, evidentemente, denunciar a ordem econômica então vigente, a NOEI elencava uma série de medidas para reduzir a desigualdade entre países desenvolvidos e países do Terceiro Mundo, entre elas a soberania dos Estados sobre os seus recursos naturais, a reforma do sistema monetário internacional, os arranjos de financiamento ao desenvolvimento e a promoção da cooperação própria entre países em desenvolvimento (CANÇADO TRINDADE, 1984). De fato, o advento da NOEI estimulou o debate acerca deste último aspecto (a cooperação entre países do Sul), de forma que de seu contexto histórico decorreram notáveis episódios na trajetória da cooperação Sul-Sul.

Dois anos antes das Resoluções que declararam a NOEI (em 1972, pois), a Assembleia Geral das Nações Unidas havia constituído um grupo de trabalho sobre a “Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento” (CTPD) e, em 1974, anexara-se à estrutura do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) uma Unidade Especial de CTPD, a qual tornou-se, ao longo do tempo e até a atualidade, “ponto focal da cooperação Sul-Sul no âmbito do Sistema ONU, ao promover gerenciar e coordenar a cooperação Sul-Sul e estabelecer elo entre o PNUD e o G-77” (LEITE, 2011, p. 71). Vê-se, pois, que a NOEI explicitou e precipitou um processo já em curso. Diante disso, em 1976, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) determinou a convocação de reunião multilateral para discutir a governança da CTPD. Assim, teve lugar em 1978, na capital da Argentina, a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, atendida por 138 delegações de países em desenvolvimento e de países desenvolvidos (aos quais coube papel coadjuvante), entre eles o Brasil (IGLESIAS PUENTE, 2010).

Os debates da Conferência se materializaram no Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), assinado em 12 de setembro de 1978, data em que se comemora, até a atualidade, o Dia Internacional da Cooperação Sul-Sul (PINO, 2014). O Plano de Ação de Buenos Aires teve forte impacto nas décadas subsequentes, haja vista que logrou estabelecer, de forma efetiva, um quadro referencial para a prática da cooperação técnica entre países em desenvolvimento, além de formalizar o PNUD como órgão responsável pela CTPD no âmbito do Sistema ONU. O Plano foi internalizado pela ONU mediante a Resolução 22/134 da AGNU. Em linhas gerais, o PABA institucionalizou uma modalidade de cooperação técnica baseada na horizontalidade entre países em desenvolvimento e estabeleceu 15 áreas prioritárias, dentre as quais se destacam agricultura, educação profissional e ciência e tecnologia (IGLESIAS PUENTE, 2010).

Os delegados presentes em Buenos Aires, subsidiados pelo parecer prévio de um comitê de peritos que examinara o tema da CTPD ao longo de cinco anos, decidiram por dotar a cooperação entre países em desenvolvimento de caráter: (i) multidimensional, composta por iniciativas bilaterais, multilaterais, regionais ou inter-regionais; (ii) governamental, feita entre governos, ainda que com o apoio de entidades não governamentais e privadas; e (iii) complementar, ou seja, poderia contar com a atuação suplementar de países desenvolvidos. Além disso, o PABA conferiu caráter imperativo a que a cooperação prestada respeitasse “a soberania nacional, a independência econômica, a igualdade de direitos e a não ingerência nos assuntos internos” do país recipiendário (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 79). Vê-se, pois, que o Plano buscou corrigir problemas e vícios identificados na cooperação Norte-Sul, bem como consagrar a perspectiva de que experiências bem-sucedidas de países em desenvolvimento na formulação e implementação de políticas públicas poderiam ser aplicadas, com ajustes, em outros países com realidades similares (PEREIRA; MEDEIROS, 2015).

Parece haver consenso quanto à relevância histórica desse Plano de Ação tanto do ponto de vista simbólico quanto do ponto de vista instrumental. Iglesias Puente (2010, p. 80), no entanto, parece ser feliz em sua ponderação de que Buenos Aires teve alcance limitado à época. O autor argumenta que, mesmo dentro da horizontalidade da CTPD, teria de haver certo desnível entre prestador e recipiendário quanto ao nível de desenvolvimento atingido. Isto é, deveria haver “um país em desenvolvimento de nível intermediário ou de renda média, que disponha de manancial mínimo de recursos técnicos e experiências bem-sucedidas, além da capacidade institucional e financeira para transferi-los” (Ibid.).

Para as décadas de 1970 e de 1980, o referido autor afirma que apenas oito países chegariam perto desta definição, dos quais ele destaca Brasil, China, Índia e Cuba. É bem verdade, além disso, que as limitações de dotação orçamentária para o financiamento da cooperação técnica para o desenvolvimento neutralizavam os resultados concretos de Buenos Aires. Por um lado, os países desenvolvidos e os organismos internacionais não destinaram, de maneira suficiente, fundos para arranjos de financiamento da CTPD, conforme previa o PABA. Os países em desenvolvimento, por seu turno, não dispunham da liquidez necessária para financiar projetos em países terceiros, ainda mais num contexto de pressão pública para a resolução de seus próprios problemas sociais (CHAPARRO, 1994).

As diversas iniciativas, referidas acima, de gestão de uma concertação política no Terceiro Mundo, malgrado sua evidente e incontestável relevância prática e simbólica, foram caracterizadas por Saraiva (1997, p. 255) como “ilusões igualitaristas”. Conforme o autor, “não se travava de um sonho idealista, porquanto certamente guiavam-se os países do Sul por

percepções concretas de interesses que jogavam sobre o cenário internacional num movimento concatenado e global”, mas sim de ilusões igualitaristas, dado que os países do mundo em desenvolvimento julgavam “[...] deter poder suficiente para reverter os parâmetros da ordem a seu favor”. De fato, a década de 1980, correntemente referida como “década perdida”, veio para expor as fragilidades por trás de algumas das ambições do Terceiro Mundo, inclusive na temática de cooperação para o desenvolvimento³, e para reforçar o constrangimento da CTPD do ponto de vista do seu financiamento (CHAPARRO, 1994).

Tal desmobilização da agenda do Sul está circunscrita ao contexto de reordenamento de poder no sistema internacional. Nomeadamente, os Estados Unidos sob Ronald Reagan (1981-1989) passaram a empenhar uma agressiva política externa, motivados, sob a perspectiva econômica, pelo fim do padrão dólar-ouro e pelas crises do petróleo, e, sob a perspectiva política, pelo avanço de movimentos revolucionários no Terceiro Mundo. Editou-se, assim, a Nova Guerra Fria, marcada pelo fim da *détente* e pelo aumento vultoso de gastos militares, o que demandou da economia norte-americana forte elevação das suas taxas de juros e recrudescimento do protecionismo comercial. Para as economias do mundo em desenvolvimento, o resultado prático dessa conjuntura foi o desequilíbrio generalizado do setor externo, à época especialmente vulnerável em função do endividamento externo atrelado ao esforço de industrialização (situação que atingiu sobremaneira a economia brasileira). Houve, pois, agravamento dos desafios sociais na periferia e, conseqüentemente, foco em ajustes estruturais nesses países (VISENTINI, 2003; PAUTASSO, 2011; LEITE, 2011; PINO, 2014).

O fim dos anos 1980 e início dos anos 1990 coincidiram com a dissolução da União Soviética e com o fim da Guerra Fria e da ordem bipolar. Adentrou-se na *belle époque* da hegemonia norte-americana (PAUTASSO, 2011), marcada pelo avanço do neoliberalismo na esfera econômica e da globalização nas relações internacionais. A “globalização neoliberal”, como caracterizaram Pautasso (2011) e Pino (2014), consubstanciada no Consenso de Washington e na rejeição da NOEI, tratou de fragmentar o poder do Estado e de expor vulnerabilidades econômicas de países já fragilizados pelo endividamento, pela inflação e pelo baixo crescimento do produto. O novo *mainstream* econômico-ideológico também acarretou esvaziamento político do conceito de Terceiro Mundo e da concertação diplomática entre países em desenvolvimento, considerada por críticos ora como um objetivo romântico e idealístico,

³ Não se deve, no entanto, extrapolar o peso desta afirmação, haja vista a proliferação, ainda que contida, de iniciativas voltadas à promoção da CTPD ao longo dos anos 1980. O Brasil, por exemplo, estabeleceu a sua Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em setembro de 1987, e o Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento (SGPC) foi criado em 1988.

ora como algo pouco instrumental em função da grande heterogeneidade entre os países do Sul (PINO, 2014). É interessante notar, ainda, que se verificou uma redução nos fluxos da cooperação Norte-Sul (contabilizada mediante Assistência Oficial ao Desenvolvimento) executada por países centrais como Estados Unidos, França e Reino Unido, o que se explica pelo fato de que, “[...] com o desaparecimento da geopolítica da Guerra Fria, a solidariedade internacional não faria mais parte um grande esquema estratégico e poderia se justificar, no novo contexto histórico, à luz de uma ética da compaixão” (MILANI, 2014, p. 49).

Não obstante tal cenário de dificuldades sistêmicas, fato é que, ao menos no nível retórico, a agenda de cooperação internacional para o desenvolvimento ampliou-se ao longo da década de 1990. Dispuseram-se novos temas na mesa de negociações e de prioridades⁴, entre eles o combate a epidemias e a cooperação em saúde pública, a preocupação com o meio ambiente, as parcerias público-privadas e o avanço das organizações não governamentais (ONGs), além do incentivo à adoção de “boas práticas” econômicas, como o equilíbrio das contas públicas e privatizações (MILANI, 2012; LEITE, 2011). Fato relevante nesse momento histórico foi também a graduação de países de renda média por parte do DAC da OCDE, e o aumento das restrições para a prestação de cooperação técnica aos “graduados”, dada a percepção de que já poderiam eles competir com os países doadores em determinadas áreas, principalmente agricultura e manufaturas (foi este o caso brasileiro). A esse grupo de países em desenvolvimento coube, assim, o papel de protagonistas da cooperação Sul-Sul. Isso ensejou a criação, em 1995, pelo PNUD, de uma lista com 22 “países-pivô” da CTPD, entre eles o Brasil, a China, a Índia, o México, o Chile e a Coreia do Sul (IGLESIAS PUENTE, 2010).

De fato, na década de 1990, diferentemente da realidade no imediato pós-Plano de Ação de Buenos Aires, algumas dezenas de países em desenvolvimento já haviam atingido um nível de maturidade institucional e de competência tecnológica que lhes cacifava a executar projetos de cooperação de maneira regular e robusta. Ocorre, no entanto, que a desmobilização da cooperação Sul-Sul do ponto de vista político favoreceu o fortalecimento da dimensão tecnocrática desses projetos. Reduzia-se, pois, o componente propositivo de uma nova ordem internacional, tão presente em Bandung, na NOEI e no PABA, embriões dessas iniciativas, e prevalecia a preocupação com aspectos formais e metodológicos na prática da cooperação. Revelou-se como sintoma da desmobilização política em torno da CSS o fato de que, em 2000,

⁴ Para ilustrar os novos temas ao longo da década de 1990, Milani (2012, p. 215) ressalta as conferências da ONU que ocorreram no período: “[...] sobre a educação (Jomtien em 1990), a proteção ambiental (Rio de Janeiro em 1992), os direitos humanos (Viena em 1993), os direitos reprodutivos e a demografia (Cairo em 1994), os direitos da mulher e a problemática do gênero (Beijing em 1995), o desenvolvimento social (Copenhague, 1995), a gestão urbana e a internacionalização das cidades (Istambul em 1996), bem como a discriminação racial (Durban, 2001)”.

restou ausente qualquer menção à cooperação entre países em desenvolvimento no texto da Declaração do Milênio das Nações Unidas, a qual viria a informar, na sequência, a escolha dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) (PINO, 2014; CORRÊA, 2021).

A virada dos anos 1990 para o novo milênio provou, entretanto que o momento unipolar dos Estados Unidos não seria um período de hegemonia incontestada. Os anos 2000, dessa forma, foram marcados pela multipolarização da correlação de forças no sistema internacional, ainda que com uma evidente proeminência de poder por parte daquele país. O aumento do peso relativo dos países emergentes, assim considerados devido a uma união de recursos de poder com inserção regional-global e legitimidade pelo reconhecimento de outros países, é o fio condutor dessa reorganização sistêmica (LIMA, 2005; PAUTASSO, 2011). A maioria das nações que se encaixam neste conceito de país emergente (Brasil, China, Índia, Rússia, África do Sul, México, Turquia, Nigéria, Indonésia, entre outros) busca caminhos para reformar a estrutura global de governança, a fim de refletir, nas instituições, essa nova realidade em que detém elas maior poder e influência. Esse esforço inclui tanto a reforma de instituições já existentes, como o FMI, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC), quanto a criação de novos arranjos político-diplomáticos, como o Fórum IBAS (Brasil, Índia e África do Sul) e do seu fundo de combate à fome e à pobreza, os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), a União Africana, entre outros (MILANI, 2012).

Do ponto de vista da cooperação entre países em desenvolvimento, sucedeu-se uma série de marcos ao longo da década de 2000. Além da I Cúpula do Sul, em Havana (2000), e da Conferência de Monterrey sobre Financiamento ao Desenvolvimento (2002), cumpre destacar a comemoração, em 2009, dos 30 anos do PABA, na I Conferência de Alto Nível sobre a Cooperação Sul-Sul, em cuja declaração final constam a reafirmação dos princípios basilares da cooperação Sul-Sul (soberania nacional, independência, igualdade, não condicionalidade, não ingerência e benefício mútuo), a ênfase na autonomia dos países em desenvolvimento na execução da CSS e uma módica adoção de recomendações do DAC sobre eficácia da cooperação, ainda que com forte demarcação de diferença entre CSS e ODA — “a CSS não deveria ser considerada ODA, [pois] trata-se de uma associação de colaboração entre iguais baseada na solidariedade” (PINO, 2014, p. 74). O Brasil, vale notar, participou ativamente desse contexto e exerce até hoje papel de destaque nas discussões, no financiamento e na execução da CSS. No próximo capítulo, observar-se-á como o Brasil estruturou a sua agenda de cooperação até a atualidade, tendo como pano de fundo o debate aqui apresentado.

3 A COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL DO BRASIL: O PASSADO E O PASSADO RECENTE SOB ANÁLISE

O primeiro propósito do capítulo que se desenvolverá abaixo corresponde ao objetivo específico (ii) desta dissertação: analisar a evolução da cooperação técnica no Estado brasileiro ao longo do século XX. A partir dos insumos fornecidos pela análise da evolução histórica da cooperação técnica internacional (vide capítulo anterior), buscar-se-á, agora, examinar como a dinâmica da cooperação Norte-Sul se desdobrou no contexto brasileiro e como o Estado lidou com a paulatina transição em direção à tendência da cooperação Sul-Sul. Para tanto, assim como no capítulo anterior, utilizar-se-ão o método histórico e o método descritivo-explicativo como metodologia de pesquisa. Serão analisadas, em primeiro lugar, as experiências do Brasil com o recebimento de cooperação técnica a meados do século XX e as tentativas de institucionalizar essa atividade no Estado. Na sequência, examinar-se-ão as primeiras tentativas de reforma da estrutura de governança da cooperação técnica no Brasil, no bojo da intensificação desses fluxos. Por fim, serão exploradas as dinâmicas que culminaram com a identificação da necessidade de fundar a Agência Brasileira de Cooperação, em 1987, bem como os seus primeiros anos de atuação, em especial no tocante à prestação de cooperação técnica Sul-Sul.

O segundo propósito deste capítulo se relaciona com os objetivos específicos (iii) e (iv) desta dissertação: investigar as diretrizes de política externa e as condições macroeconômicas dos governos Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro; e esquematizar um levantamento quantitativo de projetos e atividades isoladas de cooperação técnica horizontal entre 2003 e 2022. Para a avaliação de cada um dos governos mencionado, utilizou-se o seguinte roteiro como procedimento de pesquisa: (i) análise das diretrizes gerais de política externa; (ii) avaliação da prioridade conferida à cooperação Sul-Sul dentro da estratégia geral de política exterior; (iii) exame das condições econômicas e político-institucionais; (iv) esquematização dos projetos e atividades isoladas de cooperação técnica a partir do Portal Brasileiro de Dados Abertos e derivação de conclusões sobre os dados obtidos; (v) exame de questões institucionais e orçamentárias (havendo disponibilidade de dados) da Agência Brasileira de Cooperação; (vi) e análise de um projeto de cooperação técnica ou iniciativa relevante implementado no governo em questão. Tal esforço de pesquisa servirá como subsídio elementar para a consecução do objetivo geral desta dissertação (analisar as oscilações registradas na prioridade conferida à política de cooperação técnica Sul-Sul do Brasil nos quatro governos mencionados) e para responder ao problema de pesquisa que guia este trabalho (a prestação de cooperação técnica Sul-Sul é uma política de Estado no Brasil?).

3.1 CINCO DÉCADAS DE EVOLUÇÃO: a cooperação técnica do Brasil no século XX e a criação da Agência Brasileira de Cooperação

Analisar a história do Brasil e da história da política exterior brasileira no século XX é um exercício intelectualmente estimulante em múltiplos aspectos. Primeiro, porque é possível observar o país, no referido íterim, industrializar-se, urbanizar-se, democratizar-se e redemocratizar-se, fortalecer-se institucionalmente e desenvolver-se em termos de cultura política. Segundo, porque “oscilação” foi a palavra-chave se considerados a orientação política o regime institucional nos mais diversos períodos da vida nacional, da Primeira República ao Estado Novo, da República Liberal à Ditadura Militar, chegando enfim à Nova República. Em meio a tamanhas oscilações, no entanto, é possível observar que determinadas diretrizes estratégicas do Estado brasileiro usufruíram de continuidade ao longo do todo o período, ou ao menos de boa parte dele. Este parece ser o caso da política exterior brasileira. De acordo com Cervo (1994, p. 41), “sabe-se que a política exterior do Brasil, entre 1930 e 1990, orientou-se invariavelmente para a promoção do desenvolvimento nacional”, o que ficou conhecido na literatura como paradigma do Estado desenvolvimentista na política externa. Embora com concorrência e disputas entre a concepção de desenvolvimento autônomo, vinculado ao nacionalismo econômico, e a de desenvolvimento aberto, vinculado à ideologia liberal, nenhuma delas logrou sobrepujar-se e impor-se terminativamente à outra, de maneira que o Brasil, sem abdicar da busca pelo desenvolvimento integral, se manteve invariavelmente aberto ao exterior e às relações econômicas internacionais (CERVO, 1994).

A política externa brasileira (PEB), dessa forma, serviu, por décadas, aos propósitos do desenvolvimento nacional, sendo utilizada como ferramenta subsidiária na consecução desse fim. E, se assim o foi para a PEB, assim também o haveria de ser no caso da cooperação técnica internacional. De fato, desse propósito advieram condições ideais para que a cooperação ganhasse ímpeto e entrasse para o rol de temáticas presentes no dia a dia do Estado no Brasil. Nomeadamente, além do desígnio de alcançar o desenvolvimento integral, é possível resumir a três tais “condições ideais” para o adensamento da cooperação como conceito corrente no Brasil, a saber, “a inserção racional da cooperação na política exterior, a flexibilidade para aceitar fins próprios e não próprios definidos para a cooperação pelos países avançados, e a montagem de um sistema nacional articulado de gerência da cooperação” (CERVO, 1994, p. 41). Isto é, a prosperidade da cooperação técnica internacional assentava-se, no Brasil, na sua vinculação aos objetivos da política externa, no pragmatismo com que era conduzida e no desenvolvimento institucional para a sua administração.

Entre 1940 e 1950, a experiência brasileira com a absorção de cooperação do exterior havia sido positiva. Sob o Estado Novo de Getúlio Vargas, cita-se a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1941, com financiamento do banco norte-americano Export-Import Bank (Eximbank) para a construção da Usina de Volta Redonda, e, findada a política brasileira de equidistância pragmática ante o Eixo e os Aliados, o envio da Missão Cooke ao Brasil em 1943, por meio da qual técnicos dos EUA buscaram auxiliar na formulação de diretrizes para a industrialização brasileira. No governo Eurico Gaspar Dutra, em 1949, o Brasil recebeu a Missão Abbink, novamente junto aos Estados Unidos, e, dois anos mais tarde, já com o retorno de Getúlio Vargas ao poder, concretizou-se a CMBEU, cujos resultados desaguarão na criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), como visto no capítulo anterior. Diante dessas boas experiências acumuladas desde 1940, havia, de forma cada vez mais premente, a necessidade de, e a vontade política para, organizar e sistematizar, em um único órgão, o recebimento de cooperação internacional em áreas caras para o desenvolvimento nacional (IGLESIAS PUENTE, 2010; MILANI, 2017; VALLER FILHO, 2007).

A primeira iniciativa da qual se tem registro no sentido de formalizar uma estrutura de governança para a cooperação técnica internacional no Brasil foi em 1950, com a criação da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT). Mediante o Decreto nº 28.799 de 1950, a CNAT foi estabelecida no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE), sendo ela composta por 11 membros nomeados pelo Presidente da República dentre os servidores da Secretaria de Planejamento da Presidência, do MRE e de outros ministérios, a depender da área técnica envolvida no projeto em questão (IGLESIAS PUENTE, 2010; MILANI, 2017; VALLER FILHO, 2007). Note-se que, à época, referia-se à cooperação técnica por meio do termo “assistência técnica”, refletindo a dinâmica analisada no capítulo anterior quanto ao contexto histórico da cooperação vertical, isto é, Norte-Norte e Norte-Sul.

Extensa era a lista de incumbências da recém-criada CNAT. A principal delas era concentrar o recebimento de pleitos de cooperação técnica por parte de instituições brasileiras, deliberar sobre a pertinência de cada um deles e classificá-los por ordem de prioridade. Previa-se, no mandato da CNAT, a prestação de cooperação técnica pelo Brasil a terceiros, mas esse aspecto restava ofuscado pela notável concentração de esforços na assistência recebida de países desenvolvidos e de organismos multilaterais (MILANI, 2017). A criação da CNAT abriu espaço para a assinatura de uma série de acordos internacionais, mormente junto aos EUA, os quais surtiram efeito e desaguarão, por exemplo, na criação da primeira Escola de Administração e Negócios, em São Paulo, em 1952, e na fundação do primeiro programa brasileiro de soja, sediado na Universidade de Viçosa (VALLER FILHO, 2007). Os esforços

da CNAT foram especialmente úteis na viabilização de consultores e na doação de equipamentos para a estruturação de órgãos estratégicos no Brasil, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás), o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI), o Departamento Nacional de Aviação Civil (DAC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) (ABREU, 2013).

Ao longo das décadas de 1950 e 1960, a cooperação técnica recebida pelo Brasil aumentou em volume e em complexidade, e órgãos paralelos à CNAT acabaram sendo criados em outros ministérios. Evidenciou-se, paulatinamente, que a estrutura da Comissão não correspondia de maneira satisfatória à crescente necessidade de coordenação das diversas iniciativas do Estado em matéria de cooperação. Esse problema tornar-se-ia especialmente premente com as iniciativas de mobilização de recursos para o desenvolvimento executadas nos governos militares, entre elas o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1967-1970) e o I e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Visando à resolução de tal lacuna, em 1969, a Junta Militar no poder editou o Decreto 65.476, que criou o Sistema Interministerial de Cooperação Técnica (SICT), em substituição a todos os órgãos então existentes, entre eles a CNAT. O SICT estava baseado na atuação de dois órgãos, a saber, a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), vinculada ao Ministério do Planejamento, e a Divisão de Cooperação Técnica (DCOPT), dentro da estrutura do Ministério das Relações Exteriores. Na prática, contudo, o que ocorreu foi a concentração das atividades de cooperação técnica na pasta do Planejamento, dado o objetivo dos militares de vincular estreitamente a cooperação técnica recebida ao planejamento global do governo (MILANI, 2017; ABREU, 2013; IGLESIAS PUENTE, 2010). Apesar disso, Cervo (1994, p. 43) julga que o SICT foi bem-sucedido, visto que “o país pôde influir sobre o destino da cooperação recebida ao dirigir as ações para atividades multiplicadoras do efeito social [...]”.

Ao longo da década de 70, o Brasil continuou a receber cooperação técnica do exterior. Teve início em 1974, aliás, um dos mais emblemáticos projetos de cooperação técnica para o Brasil: o Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados (PRODECER), executado junto à Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), o qual foi bem-sucedido no objetivo de explorar o potencial do Cerrado brasileiro e torná-lo produtivo do ponto de vista econômico (PESSÔA; INOCÊNCIO, 2014). Faz-se necessário observar, contudo, que a cooperação técnica recebida pelo Brasil, em termos relativos a outros países, foi consideravelmente inexpressiva no período em questão. De acordo com Cervo (1994), até 1983, o Brasil beneficiara-se somente de 0,7% da cooperação técnica mobilizada pelo PNUD, ou US\$20,5 milhões de um total de US\$2,9 bilhões. A tendência, além

disso, era de aumento da desaceleração na cooperação técnica recebida pelo Brasil, não somente pela desmobilização da agenda de cooperação no plano internacional nos anos 1980 (como visto no capítulo anterior), mas também pela graduação do Brasil e de outros países de renda média. A graduação impôs ao país duas consequências: “ter de arcar com custos crescentes para receber cooperação (contrapartidas), além de se comprometer a ‘replicar’ a cooperação recebida em países de níveis de desenvolvimento relativo mais baixos” (MILANI, 2017, p. 23).

Não obstante a inexistência de menção à prestação de cooperação por parte do Brasil no Decreto 65.476, que instituiu o SICT, os contextos interno e externo impulsionariam essa agenda ao longo dos anos 1970 e alçariam o país à posição de prestador de cooperação para outros países em desenvolvimento (Ibid.). No plano externo, na década de 1970, os movimentos e os arranjos multilaterais encabeçados pelo Terceiro Mundo, ou países em desenvolvimento, ganharam ímpeto, culminando com a declaração sobre a Nova Ordem Econômica Internacional, em 1974, e com o Plano de Ação de Buenos Aires, em 1978. No plano interno, as diretrizes de política externa dos governos Médici e Geisel acarretaram a aproximação com países do Sul, favorecendo uma agenda propositiva de prestação de cooperação. Senão, veja-se.

A Diplomacia do Interesse Nacional de Emílio Médici e Mário Gibson Barbosa (1969-1974) se assentava na autopercepção do Brasil como potência média (tese fundamentada no “Milagre Econômico” brasileiro) e buscava, a despeito de rejeitar a vinculação com o Terceiro Mundo, a aproximação com países africanos, o que foi consubstanciado no Périple Africano do chanceler e no rompimento, na ONU, com a tese das “províncias ultramarinas” do imperialismo português. O Pragmatismo Ecumênico e Responsável de Ernesto Geisel e Azeredo da Silveira (1974-1979), por sua vez, assim é caracterizado em função do seu foco na promoção da diversificação e da universalização das parcerias políticas e econômicas do Brasil, sem que houvesse profunda preocupação profunda com o regime e orientação política do país parceiro. O “ecumenismo” fez com que o Brasil reconhecesse, em 1975, a independência de Angola sob um movimento revolucionário, se aproximasse de países árabes no pós-choque do petróleo de 1973 e reconhecesse, em 1974, a República Popular da China (VISENTINI, 2004).

Nesse contexto, visando à afirmação do Brasil como potência emergente, à abertura de mercados, ao fomento às exportações e à promoção da imagem do país no exterior, o Brasil passou a fazer da cooperação internacional não apenas uma ferramenta para o desenvolvimento interno (via cooperação recebida), mas também um instrumento da política exterior (via cooperação prestada). Nesse sentido, Valler Filho (2007, p. 68) afirma que os objetivos do Brasil com a cooperação técnica passaram a ser duplos. Por um lado, a cooperação prestada seria instrumento de política externa para a consecução de objetivos políticos e econômicos:

“afirmar o Brasil como potência emergente, estreitamente vinculado à promoção de exportações e abrindo mercado para consultores e equipamentos brasileiros”. Por outro lado, a cooperação recebida continuar a ser utilizada para o país absorver tecnologias e expertise do exterior, elementos especialmente necessários no contexto dos planos nacionais de desenvolvimento.

A América Latina e a África, mormente os países africanos de língua portuguesa, eram as áreas prioritárias do Brasil para a prestação de cooperação, dadas as similaridades culturais e socioeconômicas e a maior facilidade para estabelecer um nexo de horizontalidade. Na década de 1970, foram assinados acordos de cooperação técnica com nove países africanos e sete latino-americanos, e a Embrapa, o SENAI, a Fiocruz, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), bem como os Ministérios da Saúde e da Educação, passaram a ser mobilizados para prestação de cooperação. Utilizavam-se recursos humanos e financeiros da SUBIN, ainda que fossem eles então meramente módicos (MILANI, 2017).

De um lado, conforme o Brasil se abria a essa modalidade de cooperação, espalhava-se no mundo em desenvolvimento a boa imagem do país como prestador de cooperação técnica. Como consequência, crescia o envolvimento do Brasil com a CTPD “pelo lado da demanda”. De outro lado, a dificuldade do Brasil para acessar os países desenvolvidos na década de 80 (em função do protecionismo e da recessão internacional) fez com que a “Diplomacia do Universalismo” do governo João Figueiredo (1979-1984) visasse aprofundar busca do Brasil por parceiros no Sul, assim também contribuindo para a lógica da CTPD, mas agora “pelo lado da oferta”. Os números corroboram tal avanço da cooperação técnica prestada pelo Brasil na década de 1980. Em levantamento realizado por Cervo (1994), foram encontrados 649 projetos de CTPD do Brasil até 1989, dos quais 2 tiveram início nos anos 1960, 26 nos anos 1970 e os demais ao longo da década de 1980. Nesse universo, mais de 90% dos projetos envolviam países da América Latina e da África. A demanda recebida pelo Brasil era tão expressiva e variada em temáticas, que o governo acreditava que os outros países viam a capacidade técnica do Estado brasileiro como sendo praticamente ilimitada (CERVO, 1994). Em função desse panorama, novamente via-se a estrutura de governança da cooperação técnica no Brasil pressionada, com a SUBIN e a DCOPT constantemente forçadas a aumentar suas práticas de eficiência gerencial para responder à crescente demanda por projetos (BRASIL, 2023a).

Além da crescente demanda por projetos, outros dois fatores ensejaram uma nova reforma institucional do SICT. O primeiro foi a deterioração das condições macroeconômicas do país, dados o aumento do endividamento externo, a explosão da inflação e a moratória. Diante desse cenário, já em 1984 a pasta do Planejamento buscava uma forma de racionalizar a gestão da cooperação técnica, sendo uma das propostas a fusão da SUBIN e da DCOPT. O

segundo foi o processo de redemocratização (1985), que trouxe consigo uma ampla reforma administrativa e um desígnio de traduzir, na política externa, os princípios da Nova República, entre eles a cooperação. O I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986) é ilustrativo nesse sentido, pois ele sublinha que a cooperação técnica deveria ser incentivada, com ênfase para projetos junto a países latino-americanos e africanos (BRASIL, 1986). Em síntese, esses três fatores (aumento de demanda por CTPD, deterioração macroeconômica e redemocratização) fizeram com que a palavra de ordem para o tema da cooperação técnica no Estado fosse otimização: fazer mais, de forma mais eficiente, com recursos finitos.

A solução otimizadora foi encontrada na substituição da SUBIN e da DCOPT pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), criada em setembro de 1987 pelo Decreto 94.973/87 do então presidente José Sarney (BRASIL, 2023a). A ABC foi estabelecida como parte da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), vinculada ao MRE, e serviu como plataforma para centralização dos projetos de cooperação técnica internacional, tanto cooperação recebida quanto cooperação prestada (LEITE, 2010). Vale ressaltar que à nova agência foi outorgada responsabilidade pela cooperação técnica exclusivamente, de forma que outras modalidades de cooperação ficaram sob o encargo de outros órgãos da administração pública — cooperação financeira competindo à Fazenda; educacional, ao Ministério da Educação; etc. (MILANI, 2017). Consoante o embaixador Fernando Abreu, Diretor-Geral do órgão entre 2012 e 2015, apesar do decisivo papel da ABC na coordenação da cooperação recebida pelo exterior, “o principal elemento de inovação na sua criação foi oferecer ao governo brasileiro um instrumento eficiente para a promoção da cooperação Sul-Sul” (ABREU, 2013, p. 5). Note-se que, com a criação da sua própria agência de cooperação, o Brasil foi pioneiro no mundo em desenvolvimento. Outros países criaram as suas agências apenas posteriormente, como foi o caso da Agência de Coordenação e Cooperação da Turquia (TIKA), em 1991, e da Agência Chilena de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AGCID), em 1990.

A estrutura institucional da ABC foi estabelecida pelo referido decreto e emendada a posteriori. Do ponto de vista orçamentário, previu-se que a ABC seria dotada de autonomia financeira e que um fundo seria criado para financiá-la. Nomeadamente, o Fundo Especial de Cooperação Técnica (FUNEC) exerceria a autonomia financeira da ABC pela utilização de recursos líquidos ou em espécie coletados no país ou no exterior. No entanto, nem o fundo nem a autonomia foram concretizados, haja vista a escassez de recursos financeiros à época e a falta de um marco regulatório que avalizasse a utilização de recursos públicos para projetos no exterior (IGLESIAS PUENTE, 2010). Quanto aos recursos humanos, grande parte do quadro técnico da antiga SUBIN foi mobilizado para a ABC, e o PNUD exerceu importante papel na

capacitação de técnicos para a nova agência. O PNUD também exerceu relevante papel no desenvolvimento institucional da ABC, como no caso do apoio à formulação da Unidade de Administração de Projetos (UAP/ABC), efetivada em 1990. No entanto, assim como na área orçamentária, a área de pessoal também era desafiadora, dada a inexistência de concurso público para o órgão e os crescentes movimentos do Ministério das Relações Exteriores no sentido de “itamaratizar” e “despenudizar” a Agência, ou seja, aproximá-la do Ministério das Relações Exteriores e afastá-la do PNUD (LEITE, 2013; IGLESIAS PUENTE, 2010).

É possível estender o entendimento do embate entre “itamaratizar” e “despenudizar” para além da questão do corpo funcional da ABC. Como analisado no capítulo anterior do presente trabalho, a tendência da cooperação técnica ao longo da década de 1990 foi, no plano internacional, a incorporação de novos temas, paralelamente à desmobilização da CSS no seu sentido político, o que favorecia a expressão tecnocrática da cooperação. Criticava-se à época o inchaço da burocracia de órgãos internacionais e a priorização de questões operacionais em detrimento da prática política (CORRÊA, 2010; WEISS, 2010). Em certo sentido, o Itamaraty percebia que uma das formas como isso se expressava no Brasil era pela forte correlação entre o PNUD e a recém-criada agência de cooperação. Assim, em 1996, a fim de aproximar a ABC do MRE e de possibilitar maior controle do aparato diplomático brasileiro sobre a formulação da política brasileira de CTPD, lançou-se mão do Decreto 2.070, que desvinculou a ABC da FUNAG e a incorporou à Secretaria-Geral de Relações Exteriores do MRE (LEITE, 2013).

Cumprir questionar, contudo, qual seria o grau de prioridade que a PEB dos anos 1990 efetivamente conferiria à CTPD, se aproximada a ABC do MRE. Para tanto, em primeiro lugar, é útil entender que houve continuidades na política exterior de Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando H. Cardoso (1995-2002). Os três governos, de acordo com Cervo e Bueno (2002), representaram uma ruptura com o paradigma de política externa do Estado desenvolvimentista e aderiram ao Consenso de Washington na esfera ideológica, o que indexou a inserção internacional do país aos objetivos da política econômica liberalizante (LEITE, 2010; SANTANA, 2006; VISENTINI, 2005; CERVO, 2006). Além disso, as três administrações tiveram de navegar em meio ao processo de reinserção do Brasil no mundo após a redemocratização e de restauração de sua credibilidade. Tal movimento se desdobrou em ao menos três frentes: (i) na adesão aos regimes internacionais de direitos humanos e meio ambiente; (ii) no avanço do regionalismo, mormente com o processo de criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul); e (iii) na busca de erigir de uma posição de liderança na África e na América Latina, objetivo que foi consubstanciado, entre outras iniciativas, na criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996 (MILANI, 2017).

Dentro desse contexto, a prestação de cooperação técnica internacional serviria para a “[...] projeção internacional das políticas nacionais na busca de credibilidade e de influência sobre o desenho dos regimes internacionais” (LEITE, 2016, p. 60). Por outro lado, ao longo dos anos 1990, a débil capacidade de financiamento do setor público somava-se à desmobilização do sentido político da cooperação Sul-Sul, fazendo com que o terreno para a plena instrumentalização da ABC e da cooperação técnica na política externa brasileira não fosse exatamente fértil. Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, entre 1995 e 2002, mencionou somente uma vez a Agência Brasileira de Cooperação em seus discursos oficiais, e o fez em apenas um par de vezes para o termo “cooperação Sul-Sul”, o que evidencia o esvaziamento da pauta em seu sentido político (MILANI, 2017). Assim, em resposta ao questionamento disposto acima, é possível afirmar que foi limitado o grau de prioridade que a PEB dos anos 1990 conferiu à CTPD, pois, apesar de ter havido avanços, como a abertura ao multilateralismo e a aproximação com países africanos e sul-americanos, os entraves foram grandes.

Como balanço, é possível afirmar, portanto, que, ao longo da década de 1990, em termos quantitativos, a cooperação técnica prestada pelo Brasil a outros países em desenvolvimento de fato logrou registrar crescimento em todas as regiões, o que parece ter acontecido em função, majoritariamente, do estímulo pelo lado da demanda. Em outras palavras, crescia a demanda de outros países em desenvolvimento pela cooperação técnica prestada pelo Brasil à medida que o país (i) aproximava-se diplomaticamente da África, da Ásia e da América Latina e Caribe, (ii) tinha a qualidade de seus projetos e atividades de cooperação técnica prestada cada vez mais reconhecida internacionalmente, e (iii) passava a encarar os efeitos da elevação, em 1995, à condição de “país-pivô” da CTPD pelo Comitê de Alto Nível da ONU para a Cooperação Sul-Sul, como visto no capítulo anterior deste trabalho (MILANI, 2017).

Pode-se considerar, dessarte, que o saldo final da cooperação técnica prestada pelo Brasil, em geral, e da Agência Brasileira de Cooperação, em específico, foi positivo na década de 1990, haja vista o crescimento no número de projetos prestados e os avanços institucionais da nova agência, agora vinculada à Secretaria-Geral de Relações Exteriores do Itamaraty. Para avançar mais, entretanto, ainda seria necessário dotar de sentido político a agenda de cooperação técnica Sul-Sul do Brasil, explorando globalmente a sua instrumentalidade para a política externa. Esse panorama somente viria a ter espaço no século XXI, conforme arremata Milani (2017, p. 47): “no segundo mandato de FHC, a CTPD teria despontado como prioridade da agenda de cooperação internacional brasileira, embora somente nos anos 2000 tenha sido mobilizada enquanto cooperação Sul-Sul nas agendas da PEB” (Ibid., p. 47).

3.2 OS GOVERNOS LULA I E II (2003-2010): a cooperação técnica no eixo Sul-Sul como instrumento de política externa

Parece ser compartilhada entre acadêmicos a percepção de que a ascensão de Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), à Presidência da República, com o embaixador Celso Amorim à frente do Ministério das Relações Exteriores, significou uma inflexão no perfil da política externa brasileira. Essa inflexão foi motivada por dois fatores, um de ordem interna e outro de ordem externa. O primeiro, de ordem interna, foi a retomada da perspectiva de que a política exterior deveria trabalhar pelo desenvolvimento nacional. Não se trata de um resgate do paradigma de política externa do Estado desenvolvimentista, que vigeu entre 1930-1990, mas sim da consolidação de um novo paradigma, qual seja, o Estado logístico, o qual busca fortalecer o núcleo dinâmico da economia nacional por meio do auxílio às suas operações no exterior. Se, no Estado desenvolvimentista, o Estado se incumbiu do papel de empreendedor, no Estado logístico, ele transpõe à sociedade a responsabilidade empreendedora e a auxilia na consecução de seus propósitos (CERVO; BUENO, 2015). A consolidação do Estado logístico nos dois mandatos de Lula se deve à conjuntura econômica do período, conforme será analisado abaixo. O segundo fator, de ordem externa, que motivou a inflexão na PEB foi a leitura de que se perpassava, à época, um período de mudanças estruturais no sistema internacional de Estados, as quais ensejavam uma nova e criativa estratégia de projeção do Brasil no mundo.

Nomeadamente, como visto no capítulo anterior do presente trabalho, o novo milênio desafiou o momento unipolar dos Estados Unidos no sistema internacional por meio da multipolarização, em geral, e do aumento do peso relativo dos países emergentes, em específico. O entendimento nos governos Lula I e Lula II era de que as relações internacionais deveriam, pois, ser democratizadas, a fim de refletir essa nova realidade marcada pelo crescente papel político, diplomático, demográfico e econômico dos países em desenvolvimento. Para tanto, a política externa “ativa e altiva” de Lula e Amorim atuou em duas frentes principais. A primeira foi a atuação no sentido de reformar instituições existentes, como o FMI, o CSNU e a OMC, e de negociar, junto a países desenvolvidos, mudanças estruturais nos regimes internacionais de direitos humanos, meio ambiente, entre outros. A segunda frente foi a estratégia da autonomia pela diversificação, segundo a qual a política externa brasileira deveria atuar por meio do estabelecimento de “alianças Sul-Sul e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, e Oriente Médio), o que reduziria as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentaria a capacidade negociadora nacional” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 3).

O Brasil fez da Organização das Nações Unidas um dos palcos principais para o desenvolvimento de suas ações na primeira frente. Em matéria de paz e segurança, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) manteve, entre 2004 e 2017, um comandante brasileiro no seu componente militar, o que fortalecia o pleito do Brasil pela reforma do CSNU, ideia defendida em conjunto com Índia, Alemanha e Japão desde 2005 (agrupamento comumente chamado de G-4). A política externa brasileira também engajou-se na criação do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU), em 2006, e da Comissão de Consolidação da Paz das Nações Unidas (CPP), em 2005. No tocante a negociações comerciais e financeiras, o Brasil apoiou a reformulação do G-20 financeiro, que adquiriu nível presidencial na esteira da crise de 2008, e a criação do G-20 comercial na OMC, além de ter se tornado credor do Fundo Monetário Internacional (RICUPERO, 2017).

Quanto à segunda frente, estabeleceram-se parcerias estratégicas com países emergentes, materializadas na criação dos agrupamentos BRICS e IBAS e na realização das cúpulas América do Sul-Países Árabes (ASPA) e América do Sul-África (ASA). No âmbito da integração regional, houve a tentativa de expansão dos membros do Mercosul, com o início do processo de adesão da Bolívia e da Venezuela, e de fortalecimento institucional do bloco, com a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), que visa à redução das desigualdades econômicas e de infraestrutura na América do Sul. Foram criadas, ademais, a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), o primeiro bloco sul-americano de convergência político-diplomática, e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em 2008 e 2010 respectivamente. Para responder ao alargamento diplomático e às crescentes demandas impostas pela estratégia de diversificação, o MRE também teve de crescer. Ao longo do governo Lula, a rede de embaixadas do Brasil aumentou em quase 1/3, o quadro diplomático cresceu 40%, e mais recursos foram destinados ao orçamento do Itamaraty (RICUPERO, 2017).

Especificamente quanto à África, Celso Amorim afirma que o continente foi parte integrante do projeto político de Lula da Silva e do PT para o Brasil desde o início do governo, em 2003. Ao relatar sua experiência redigindo a seção de política externa do discurso de posse do presidente, o então chanceler relembra que havia recebido um limite de uma página e meia, razão pela qual teria optado por concentrar-se em Oriente Médio, América do Sul e negociações comerciais, sem mencionar o continente africano. A omissão, no entanto, teria sido notada e corrigida, provavelmente, acredita ele, por um membro do PT, de maneira que Lula acabou proferindo as seguintes palavras: “[...] reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades” (AMORIM, 2013). Nesse momento específico, a decisão de

colocar a África no centro da PEB não parece ter sido (ao menos não em um primeiro momento) somente um projeto da burocracia diplomática do Estado – representada por Amorim, diplomata de carreira e até então pouco envolvido com o PT. Parece ter sido ela, na verdade, uma plataforma do partido e, mais amplamente, da coalizão de forças políticas que integravam o governo, inclusive parte do Movimento Negro do Brasil.

Marco Aurélio Garcia, assessor especial da Presidência para assuntos internacionais nos governos Lula e Dilma, também fornece importantes aportes nessa direção. Ele enfatiza o argumento de que a aproximação do Brasil com a África estava atrelada a uma plataforma interna do governo Lula, que reconhecia nessa inflexão uma forma de sublinhar o fato de que “o Brasil, com mais de 50% de sua população autodeclarada como negra ou parda, situa-se, depois da Nigéria, como a segunda nação de afrodescendentes do mundo” (GARCIA 2010, 166). Kowalski (2018, p. 66) arremata esse entendimento ao afirmar que, mais do que um interesse pragmático voltado à abertura de mercados e ao apoio de países africanos na ONU, “as relações Brasil-África continham um sentido particular, qual seja, uma afirmação política com potencial para alterar o entendimento do brasileiro sobre o que é o Brasil”.

O interesse da política externa da época pela África ressoou em ações práticas. Ao final dos dois primeiros mandatos de Lula, o presidente havia realizado 29 visitas oficiais a estados africanos, dezessete embaixadas do Brasil haviam sido abertas no continente (fato que tornou o Brasil o quarto país em número de representações diplomáticas na África), e o comércio com nações africanas mais do que quadruplicara. Note-se que a ABC passou a destinar grande parte da sua carteira de projetos de projetos para a África (como será visto adiante), e o MRE tratou de aproximar as suas regiões de atuação prioritária sob Lula mediante a realização da Cúpula ASA. Por fim, essencial foi a repartição do Departamento de África e Oriente Médio do MRE em dois, criando assim uma instância específica para os assuntos africanos no seio da burocracia diplomática (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; VISENTINI, 2016; SARAIVA, 2012).

Feitos os apontamentos dispostos acima, cumpre assinalar que a cooperação Sul-Sul desempenhou papel central na política externa dos dois primeiros governos Lula, em especial no tocante à estratégia do país ante as suas duas áreas de atuação prioritária, América Latina e África. Em publicação da ABC datada de junho de 2006, o então chanceler, Celso Amorim, exarou que a cooperação técnica internacional era utilizada como instrumento fundamental da política externa brasileira, sob o propósito de “tornar realidade uma visão nova das relações entre os países em desenvolvimento, inspirada na comunhão de interesses e na ajuda mútua” (BRASIL, 2006, p. 16). No referido relatório, Amorim expressa o foco do Brasil na prestação de cooperação técnica para países latino-americanos, caribenhos e africanos de língua

portuguesa, com destaque para as áreas de agricultura, educação e alfabetização, formação profissional, saúde e combate ao HIV/AIDS, biocombustíveis (etanol e biodiesel), tecnologias eleitorais e esportes (futebol). Tais registros do chanceler dão conta do fato de que o Brasil vivenciava crescente demanda pelos seus projetos de cooperação técnica, dado que os países latino-americanos e africanos “tinham altas expectativas em relação ao potencial de cooperação com o Brasil” (Ibid.). Antes mesmo disso, ainda em 2003, no seu discurso de posse como chanceler, Amorim já afirmara que a política de cooperação técnica seria elemento fundamental da PEB, fala que, segundo Iglesias Puente (2010, p. 234), foi uma “manifestação inequívoca da instrumentalidade da CTPD sem paralelos em documentos-chave de política externa”.

Soma-se à publicação feita por Amorim uma manifestação do próprio presidente Lula, a propósito de passar em revista a atuação de seu governo em matéria de cooperação técnica internacional. Consoante o então presidente, “o governo brasileiro entende que a cooperação para o desenvolvimento não se resume à interação entre doadores e recebedores: entendemo-la como uma troca entre semelhantes, com mútuos benefícios e responsabilidades” (BRASIL, 2010, p. 7), norteadas pelos princípios de não indiferença, respeito à soberania, defesa da autodeterminação, não imposição de condicionalidades e a adaptação das ações para a realidade local. O texto de Lula evidencia, ademais, a sua percepção de que a cooperação técnica prestada pelo Brasil deveria ser utilizada como forma de mostrar ao mundo as transformações sociais pelas quais perpassara o país desde 1985, com a redemocratização. Lula julgava que o Brasil despertara a atenção da comunidade internacional graças à consolidação do regime democrático e de uma estratégia de desenvolvimento inclusivo, incluindo metas ambiciosas de redução na pobreza, em linha com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (Ibid.).

É necessário notar, no entanto, que as diretrizes do Executivo federal e da cúpula do MRE são capazes de traduzir os princípios de política externa em ações concretas somente até certo ponto. Isto é, a vontade política não é suficiente para que ideias se tornem realidade, embora seja ela um fator de alta relevância na conversão de planejamento em implementação. Outros aspectos incidem sobre a decisão de concretizar ações. As condições econômicas do país, por exemplo, impactam a alocação de recursos para ações de política exterior, inclusive de cooperação internacional, ainda que seja módica a participação dessas rubricas no orçamento da União — em 2023, a função 07, referente a relações exteriores, ocupou 0,121% do orçamento efetivo, e a subfunção 212 (cooperação internacional), 0,009% (BRASIL, 2023d). A baixa parcela de participação das ações de política exterior no orçamento, no entanto, não faz com que a alocação de recursos para ações de cooperação técnica Sul-Sul seja tópico pacífico, especialmente devido à necessidade de justificar despesas no exterior perante a sociedade e os

órgãos de controle. Importa observar, portanto, o desempenho da economia do Brasil no período em tela, buscando averiguar quais foram as bases materiais que, conjugadas às prioridades políticas, permitiram o avanço da cooperação técnica nos dois primeiros mandatos de Lula.

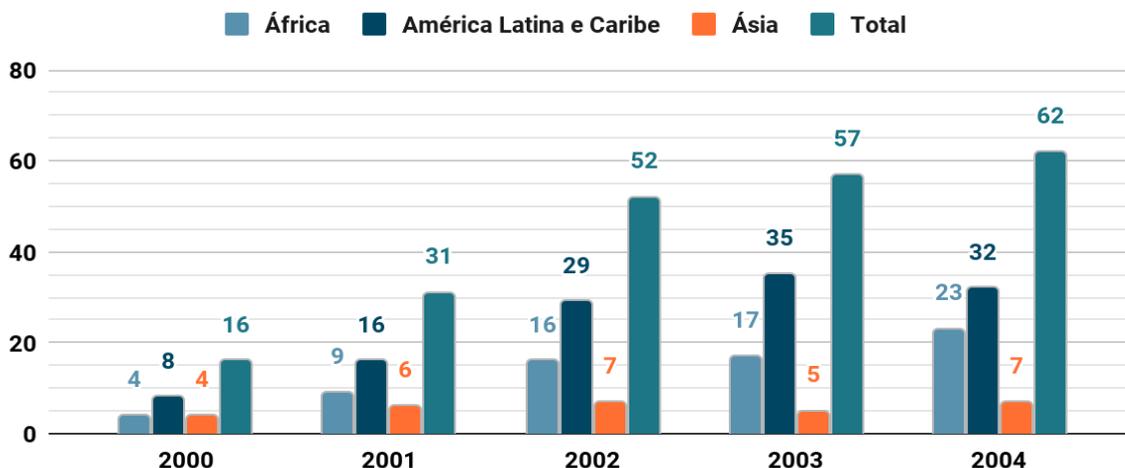
Economistas costumam classificar o período em dois momentos distintos, virtualmente coincidentes com os mandatos. O primeiro teve lugar no quadriênio 2003-2006 e foi marcado pela continuidade dos esforços de estabilização, o que Giambiagi (2011) sintetizou como “rompimento com a ruptura”. Trata-se de expressão que sintetiza o processo de moderação do discurso econômico do presidente Lula e do PT ao longo da campanha de 2002 e de abandono da disposição política de reverter a política de ajustamento adotada desde FHC (GIAMBIAGI, 2011). O governo Lula, assim, optou pela manutenção do tripé macroeconômico (metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante) e revelou-se mais contracionista na política fiscal do que o esperado pelo mercado. Esse cenário, somado à obtenção de superávit externo e valorização cambial, concorreu para a estabilização dos indicadores econômicos, a melhora da credibilidade do país e queda do risco-país. O crescimento econômico, no entanto, manteve-se aquém das taxas de outros países emergentes e do padrão histórico brasileiro. Ele foi movido, majoritariamente, pelo desempenho das exportações e pela elevação do consumo em função dos programas de transferência de renda e de ampliação do crédito. Os anos de crescimento, contudo, geravam pressão inflacionária, ensejando aperto da política monetária e desaceleração do PIB como consequência (GREMAUD, 2020; FONSECA, CUNHA, BICHARA, 2013).

Ao contrário do primeiro período, o segundo (2007-2010) iniciou-se com condições bastante promissoras, a saber, inflação sob controle, estabilidade cambial e alto crescimento na economia global. Isso fez com que o governo Lula pudesse então priorizar o lado do crescimento, objetivo materializado no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No primeiro biênio, assim, o país cresceu mais de 5,6% ao ano, baseado na expansão do investimento público, no consumo e na estabilidade econômica, em paralelo a avanços consistentes na área social. A crise internacional de 2008, contudo, impactou o país mediante a queda no preço de commodities e a retração do fluxo de capitais, o que fez com que o governo lançasse mão de política fiscal anticíclica (aumento de políticas assistenciais e do investimento público) e de política monetária expansionista (redução da taxa de juros e expansão do crédito). Com isso, o PIB retraiu-se levemente em 2009, mas cresceu 7,5% em 2010. Em síntese, os anos 2003-2010 se caracterizaram pelo processo de estabilização macroeconômica e por avanços sociais conjugados ao crescimento. Entretanto, permaneciam problemas estruturais, como a insuficiente taxa de investimento, a baixa poupança doméstica e a débil competitividade, fatores que já se faziam sentir no final do governo (GREMAUD, 2015; GIAMBIAGI, 2011).

Vê-se, portanto, que, de forma global, a política externa priorizava e as condições econômicas viabilizaram a execução de uma agenda consistente de cooperação técnica pelo Brasil no eixo Sul-Sul ao longo de todo o período, 2003 a 2010, cobrindo ambos os mandatos. É bem verdade, no entanto, que foi somente a partir de 2005 que os números da CTPD do Brasil passaram a registrar crescimento consistente. Isso se deve, por um lado, ao aumento efetivo das ações de cooperação do Estado brasileiro e, por outro lado, à maior disponibilidade de documentação e de dados sobre os projetos de cooperação técnica. Também faz parte dessa equação o fato de que, como visto acima, no primeiro biênio de Lula à frente do Executivo, o Estado estava concentrado na consolidação do esforço de estabilização macroeconômica e na autoafirmação do novo governo como plataforma crível e viável para a administração do Brasil. Assim, parece ser adequado dividir o levantamento das ações de cooperação técnica horizontal em dois momentos: de 2003 a 2004; de 2005 a 2010.

Analisando o biênio 2003-2004, o que se percebe é uma continuidade da tendência já verificada nos últimos anos de FHC: manutenção e leve aumento das ações para a execução de projetos e atividades isoladas de cooperação técnica. O Gráfico 1, feito a partir de dados abertos do MRE e da ABC, mostra que a trajetória da cooperação técnica foi ascendente entre 2000 e 2002, com aumentos anuais de quase 100% no número de projetos e de atividades isoladas, e que ela passou a apresentar certa estabilização em 2003 e 2004. A respeito das temáticas dos projetos empenhados neste período, Iglesias Puentes (2010) observa que a CTPD brasileira se concentrou em projetos nas áreas de agropecuária, saúde, meio ambiente, desenvolvimento social, administração pública, educação, biocombustíveis e formação profissional.

Gráfico 1: Projetos e Atividades Isoladas de Cooperação Técnica Novas e em Execução por Ano, por região (2000-2004)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil, 2023b.

Quanto à distribuição da CTPD por região geográfica, o Gráfico 1 parece demonstrar evidente prioridade a América Latina e Caribe no período em tela, haja vista que a referida área correspondeu a 50% ou mais do total de ações em todos os anos. De fato, esse dado encontra respaldo no elevado grau de prioridade de que as relações hemisféricas usufruíram nos governos FHC e Lula, como visto acima. Há de se considerar, contudo, que, a despeito do maior número de projetos/ações destinados a América Latina e Caribe, os recursos aportados tanto para África quanto para Ásia (lê-se, tão somente Timor-Leste) superam aqueles para a América Latina e o Caribe (BRASIL, 2023b). Esse dado torna-se ainda mais significativo ao considerar que as atividades na África e na Ásia estão concentradas em um baixo número de países — os países africanos de língua portuguesa (PALOP) e o Timor-Leste, respectivamente —, diferentemente do que ocorre na América Latina e no Caribe, em que a atuação do Brasil é mais dispersa geograficamente. No entanto, não se deve extrapolar o peso desse dado, visto que as ações de CTPD do Brasil na África e na Ásia são naturalmente mais custosas do que no entorno continental do país, dados os custos operacionais (IGLESIAS PUENTE, 2010).

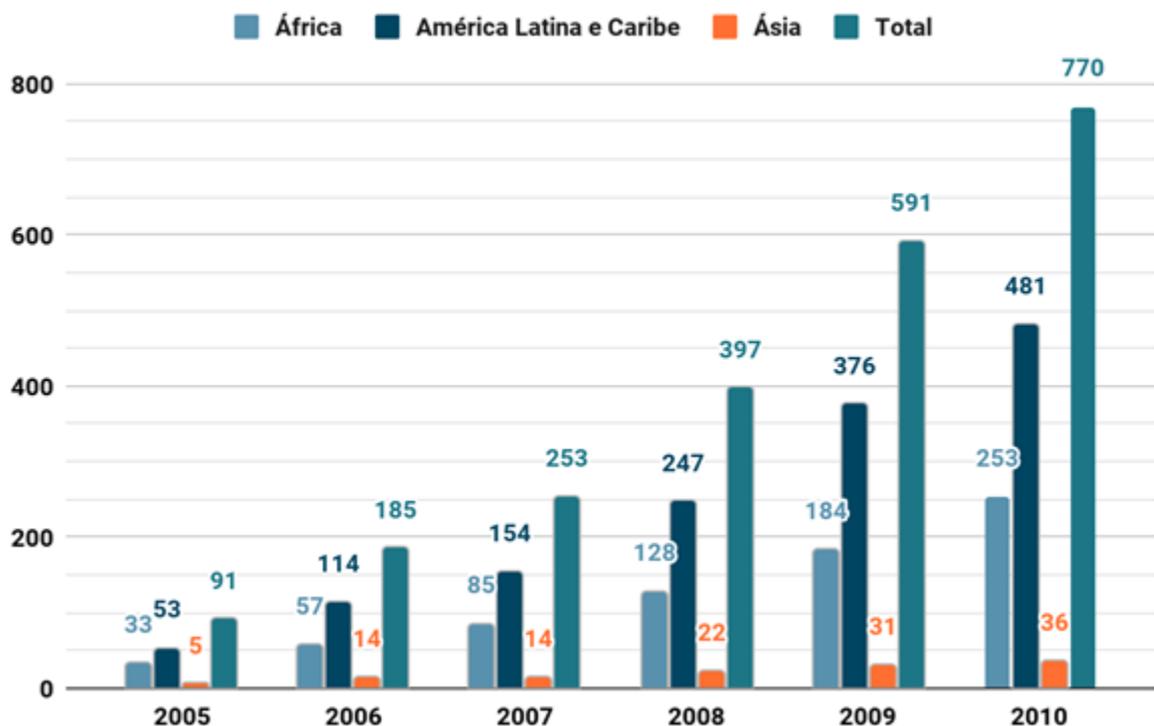
O ano de 2005, com efeito, representou uma inflexão na CTPD brasileira. Em termos de número de projetos e atividades isoladas, rompeu-se a virtual estabilidade do biênio 2003 a 2004 e deu-se início a uma trajetória consistentemente ascendente, com um aumento de quase 750% entre 2005 e 2010, vide o Gráfico 2, abaixo. Esse movimento também é ilustrado pela variação do orçamento da ABC nesse ínterim. Segundo Milani (2017) e Valler Filho (2007), de 2004 a 2005, o orçamento da Agência para projetos na área da CTPD registrou aumento de 371%, o que fez com que o seu peso no orçamento total do Ministério das Relações Exteriores passasse de 0,62% a 2,50% em apenas um ano (a título de comparação, tal cifra era de ordem de 0,05% em 2001). Deve-se notar que o ano de 2004 coincide com a contratação das primeiras responsabilidades do Brasil no Haiti, iniciativa que demandaria elevada mobilização de recursos materiais e humanos ao longo dos anos subsequentes.

Foi também a partir de 2005 que o Brasil passou a realizar levantamento, de forma regular e sistemática, dos recursos da administração pública federal investidos na cooperação para o desenvolvimento de outros países, a pedido do MRE e da Presidência da República. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a ABC, assim, passaram a publicar o relatório intitulado *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi)*, que considera o dispêndio público em sete áreas: cooperação técnica; cooperação educacional; cooperação científica e tecnológica; cooperação humanitária; apoio e proteção a refugiados; operações de manutenção da paz; gastos com organismo internacionais. Interessa, para os fins deste trabalho, a análise dos dados referentes à cooperação técnica especificamente. Nos

primeiros levantamentos (que abrangem o período de 2005 a 2010), a Cobradi identificou que houve expressivo crescimento do gasto com cooperação técnica entre 2005 e 2010: de R\$25 milhões em 2005 para R\$101 milhões em 2010, aportados majoritariamente pelo MRE (cerca de 80% em 2010), pelo Ministério da Saúde, pela Embrapa, entre outros (BRASIL, 2013).

A análise do Gráfico 2 permite observar que, quanto à distribuição da CTPD por região geográfica, em comparação com o período anterior, a América Latina e a África continuaram a trajetória de crescimento, ao passo que os projetos e atividades isoladas na Ásia passaram a apresentar estagnação relativa ao total. Permanece, ademais, a situação descrita acima: a despeito do maior número de projetos e ações na América Latina e no Caribe, o gasto com CTPD na África manteve-se consideravelmente superior no período 2005-2010, atingindo quase o dobro do dispêndio agregado com projetos no continente americano (BRASIL, 2023b). Em 2010, particularmente, o Brasil prestou cooperação técnica a 99 países, e aqueles que receberam mais de R\$1,5 milhão de em atividades de CTPD do Brasil foram, em ordem decedente, Haiti (R\$9,9 milhões), Peru (R\$5,3 milhões), São Tomé e Príncipe (R\$5,1 milhões), Moçambique (R\$5 milhões), Jamaica, Cabo Verde, Timor-Leste, Guatemala, Guiné-Bissau, Argentina, Paraguai, Bolívia e Cuba (BRASIL, 2013).

Gráfico 2: Projetos e Atividades Isoladas de Cooperação Técnica Novas e em Execução por Ano, por região (2005-2010)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil, 2023b.

Tal cenário, manifesto na ênfase da política externa brasileira à cooperação Sul-Sul e no crescente volume de projetos de CTPD do Brasil, impunha desafios à Agência Brasileira de Cooperação, dadas as debilidades em termos de estrutura institucional do órgão. Além disso, a ABC tinha de lidar com a consistente redução da cooperação recebida pelo Brasil, motivada, segundo Abreu (2013), pela intensificação do processo de graduação do Brasil por organismos internacionais. Ao longo dos governos I e II, assim, ajustes pontuais tiveram de ser realizados para fazer frente à nova realidade, mas nenhuma reforma ampla teve lugar. Em 2004, a ABC decidiu substituir a UAP/ABC pela Coordenação de Execução de Projetos e de Planejamento Administrativo, o que significou, na prática, a transferência da administração dos projetos de CTPD para as entidades nacionais executoras (Embrapa, SENAI, Fiocruz, entre outras). O Brasil também passou a adotar a política de manter, *in loco* e por longa duração, servidores envolvidos na execução de projetos, em especial dos projetos considerados estruturantes. Ao longo do período, os embaixadores Lauro Moreira (2003-2006), Luiz Fonseca (2006-2008) e Marco Farani (2008-2012) ocuparam a Diretoria-Geral da ABC. Este último, com receio de “virtual colapso operacional da Agência” em função do elevado orçamento dedicado à CTPD, buscou reformar a ABC mediante a “[...] 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” (MILANI, 2017, p. 51). A reforma não foi efetivada, e o receio de falência gerencial da ABC não se concretizou.

Para concluir a análise dos governos Lula I e II, parece ser oportuno examinar, ainda que de forma breve, ao menos um dos projetos de cooperação técnica de grande envergadura realizados pelo país no período em tela. Entre 2003 e 2010, destaca-se a atuação do Brasil no Haiti, pois, segundo o bem. Ruy Nogueira, “foi no Haiti, a partir de 2004, que essa modalidade de cooperação [a cooperação técnica] seria posta à prova e viria a demonstrar seus dividendos, tanto técnicos quanto políticos” (Ibid., p. 43). As ações de cooperação técnica do Brasil no Haiti derivaram do engajamento do país na MINUSTAH e foram viabilizadas pelo Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica. Nesse sentido, “em paralelo ao exercício do comando militar da MINUSTAH, o Brasil engajou-se em um abrangente programa de cooperação, em linha com a posição de que as dimensões de segurança, desenvolvimento e consolidação institucional devem ser abordadas de maneira integrada” (BRASIL, 2010, p. 47). Desse entendimento desdobraram-se projetos nas seguintes frentes: aprimoramento do programa haitiano de imunizações, construção de cisternas familiares, doação de materiais esportivos, eliminação do trabalho infantil, reconstrução da cobertura vegetal da bacia do Mapou, fortalecimento da agricultura familiar, entre outras (Ibid.).

3.3 OS ANOS ROUSSEFF (2011-2016): a maturação de projetos e a rota recalculada de maneira forçada

Em 2011, findados os dois quadriênios em que Lula esteve à frente do Executivo federal, sua correligionária e ministra-chefe da Casa Civil Dilma Vana Rousseff tomou posse como Presidente da República. De forma global, a expectativa quando do alvorecer do novo governo era de forte continuidade em relação ao período anterior, dada a proximidade entre os dois mandatários e o elevado grau de aprovação popular com que terminaram os anos Lula. Incluía-se, nessa expectativa de manutenção de diretrizes de governo, a área de política externa, assumida pelo embaixador Antonio Patriota, o qual, em retrospecto, assevera que “o Itamaraty durante o período Dilma se posiciona claramente sob o signo da continuidade, mas continuar não significa reproduzir de forma automática, sem modulações ou criatividade, a política anterior” (PATRIOTA, 2023, p. 20). Dados empíricos do período 2011 a 2016 demonstram, entretanto, que os anos Rousseff mantiveram diferenças substantivas em matéria de política externa em relação à PEB de Lula, tanto em função da priorização de temáticas alternativas quanto pela retração do interesse presidencial pela pasta de política exterior.

De acordo com o primeiro⁵ chanceler de Dilma, a trajetória pessoal (torturada na ditadura militar e primeira mulher eleita ao maior cargo político do país) e acadêmica (economista com atuação na pasta de energia) da presidente acabou por imprimir maior ênfase a questões de direitos humanos e de igualdade de gênero⁶ e a temas econômicos e de energia na política externa brasileira (PATRIOTA, 2023). Resta evidente que tais temáticas também constavam da política externa do governo anterior, mas, sob Rousseff, elas adquiriram patamar privilegiado, seguindo uma tendência de priorização de ações “técnicas” e com ganhos mais visíveis (como a promoção de exportações, a cooperação em tecnologia e inovação, e as relações econômicas internacionais), em detrimento de políticas de resultado mais difuso (mobilização de arranjos políticos Sul-Sul, intenso envolvimento em questões da alta política internacional, como a questão nuclear iraniana, etc.). É fato, ademais, que, a despeito de ter Dilma mantido o engajamento do Brasil com os arranjos de concertação criados pelo seu antecessor, como o IBAS e o BRICS, fê-lo ela com menor intensidade e ativismo (CERVO; LESSA, 2014; CORNETET, 2014; DESIDERÁ NETO, 2018).

⁵ Após a saída de Patriota em 2013, Luiz Alberto Figueiredo e Mauro Vieira viriam a assumir o MRE.

⁶ Tão logo Rousseff assumiu a Presidência, o Brasil mudou o seu voto no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, optando então pela condenação do Irã em questões que a presidente considerava ser sobre a preservação dos direitos humanos, como no caso da tipologia e da severidade das penas dispensadas pelo Estado iraniano a mulheres. Com efeito, a partir de 2011, houve esfriamento das relações Brasil-Irã.

Especificamente quanto às regiões prioritárias para a CTPD brasileira (América Latina/Caribe e África), ainda que a presidente mencionasse reiteradamente a sua importância para a PEB, ela não o fazia no sentido político e, por que não, solidário que Lula da Silva imprimira ao longo de seus mandatos. Nesse sentido, os países latino-americanos e africanos eram considerados relevantes dentro de uma lógica maior, direcionada para a consecução de objetivos mais imediatos da PEB, como a melhoria da infraestrutura na América do Sul e a absorção pelo exterior de produtos brasileiros de maior valor agregado (LEITE, 2013). Especificamente em relação à África, Oliveira e Mallmann (2020) observam que houve uma política de ajuste sob Dilma: buscou-se manter, dentro do possível, a projeção do Brasil, mas, face à conjuntura interna brasileira, restava prejudicada a mera consideração de uma projeção mais robusta àquele continente. Quanto às relações hemisféricas, em especial na América do Sul, Dilma manteve e buscou aprofundar as estruturas de governança criadas previamente (como Unasul e CELAC), mas “a vontade política demonstrada por Lula de articular visões favoráveis à construção de uma liderança regional não foi mais sustentada, e a política de investimentos em infraestrutura, calcada na atuação do BNDES, foi também posta em xeque, sendo questionada tanto interna quanto externamente” (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 90).

O segundo ponto mencionado acima (a retração do interesse presidencial pela pasta de política exterior) encontra ressonância em uma série de relatos sobre os anos Rousseff. Em primeiro lugar, consoante Cornetet (2014), se comparados os três primeiros anos de mandato de Dilma com o mesmo período nos mandatos de Lula, observa-se retração de 55% no número de viagens com relação a Lula II e de 31% com relação a Lula I, cenário que se aprofundou em 2014, em função da campanha à reeleição, e em 2015 e 2016, em função da crise doméstica no Brasil. Percebe-se, pois, que a diplomacia presidencial, amplamente utilizada por Lula e Cardoso, encontrou espaço menos fértil sob Dilma. Em segundo lugar, analistas e interlocutores do governo afirmam que à política externa no período era dispensada não apenas baixa prioridade, mas também certo grau de desconfiança, fazendo com que a diplomacia fosse conduzida de maneira claudicante. Concorreram para o adensamento da desconfiança da presidente com a prática diplomática a espionagem praticada pelos EUA ao seu governo e à Petrobras em 2013, e o episódio envolvendo senador boliviano na embaixada brasileira em La Paz, que culminou com a demissão do então chanceler, Antonio Patriota. Esse panorama provocou deterioração da relação entre Dilma e o MRE, o que acarretou “diminuição no orçamento do ministério, assim como também no número de vagas para o concurso para a carreira diplomática, apontando para uma redução da participação brasileira de discussões de temas internacionais” (DESIDERÁ NETO, 2018, p. 287).

Feitas tais ponderações, é necessário assinalar, contudo, que talvez tenha sido a forte deterioração das condições econômicas domésticas o fator que mais intensamente concorreu para a retração da política externa brasileira entre 2011 e 2016, pois, dado o cenário de crise, as atenções do governo, em geral, e da presidente, em específico, voltaram-se quase que integralmente para assuntos internos. A saber, Dilma recebeu o país com uma eufórica taxa de crescimento de 7,5% em 2010 e com uma percepção de uma bem-sucedida recuperação no pós-crise de 2008. Logo em 2011, no entanto, a atividade econômica começou a demonstrar sinais de perda de ritmo, ao mesmo tempo que a inflação passava a assinalar trajetória digna de preocupação. Para manter o crescimento, o governo Dilma lançou mão de uma série de políticas de estímulo à demanda, além de flexibilizar o tripé macroeconômico que vigeu nos governos predecessores. Culminou-se, assim, na Nova Matriz Macroeconômica: redução da taxa Selic, ampliação do crédito, forte atuação dos bancos públicos, aumento do investimento público (PAC 2, programa Minha Casa, Minha Vida, Plano Brasil Maior, entre outros programas). A nova política não surtiu o efeito esperado, e o PIB cresceu apenas 2,2% a.a. no primeiro mandato da presidente (CORSI, 2016; GREMAUD, 2020; BOLLE, 2016).

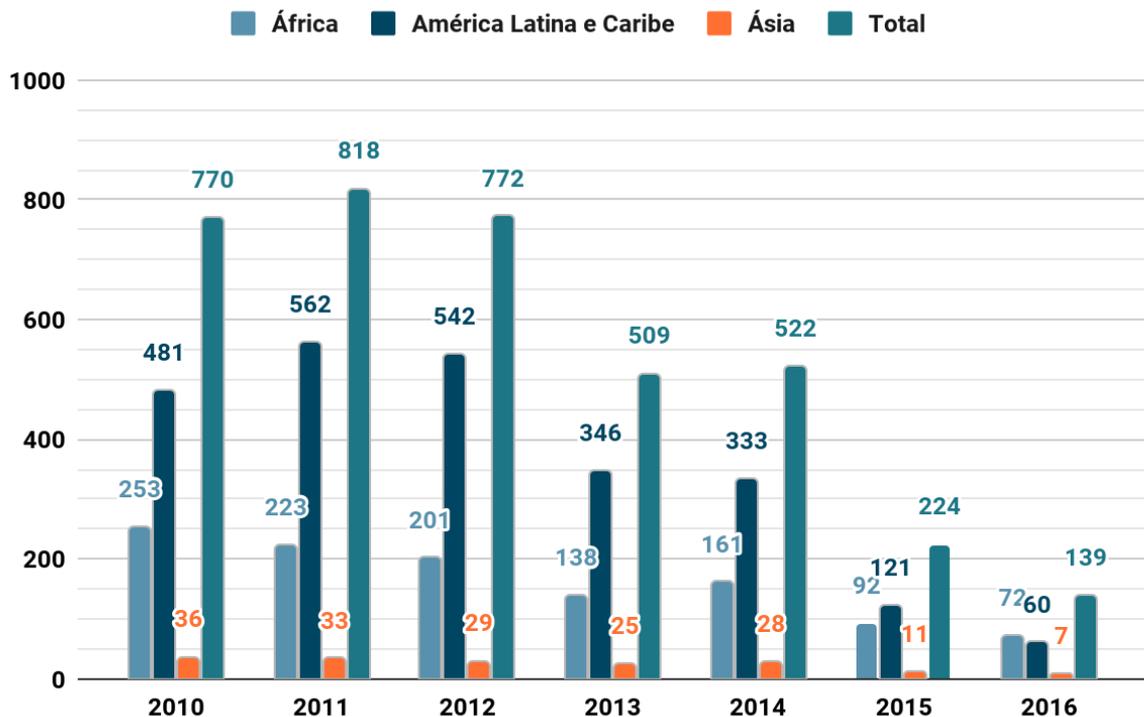
Desse cenário decorreu, na verdade, grave deterioração das contas públicas, fato que marcaria o breve segundo mandato da presidente. Uma vez reeleita, Dilma iniciou 2015 com uma plataforma de ajuste ortodoxo, visando à contração da demanda doméstica e ao corte drástico do gasto público. A política austera, contudo, também não surtiu o efeito desejado, e o PIB do país recuou 3,8% em 2015 e 3,6% em 2016, sendo este o maior recuo do produto em dois anos desde a década de 1930. A crise econômica, é necessário notar, foi acompanhada de severa crise política doméstica, de forma que o governo Dilma II permaneceu praticamente imobilizado ao longo de 2015 e no que lhe restou de 2016 (CORSI, 2016; GREMAUD, 2020; BOLLE, 2016). Diante desse cenário, a política externa permaneceu em compasso de espera. Segundo Desiderá Neto (2018, p. 32), “com o agravamento da situação econômica e o virtual imobilismo do governo, incapaz de encontrar uma saída política para a crise, o governo Dilma Rousseff terminou abruptamente em maio de 2016 [...]”, após a aprovação do processo de *impeachment* da presidente na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

A partir das constatações acima, pode-se derivar a conclusão de que o caminho para que a política de cooperação técnica internacional do Brasil florescesse foi deveras mais tortuoso sob a administração Rousseff no Executivo federal do que no governo anterior, de Lula da Silva. De fato, a reorientação das diretrizes de política externa (ainda que o governo enfatizasse, no discurso, os traços de continuidade) e o agravamento da situação fiscal no país tiveram como efeito a retração da política de cooperação técnica prestada pelo Estado brasileiro, e grande

parte das iniciativas que lograram ser efetivamente executadas no período assim o foram tão somente sob propósito de honrar compromissos estabelecidos previamente. A título de síntese, portanto, cabe afirmar que o que houve com a cooperação técnica prestada pelo Brasil entre 2011 e 2016 foi a sua desinstrumentalização para a política exterior, porém não a sua completa desmobilização, haja vista o propósito de manter, dentro do que permitiam as condições estruturais, traços da política externa de seu antecessor e colega de partido.

Os números dão suporte a esse entendimento. Ao analisar o Gráfico 3, que apresenta os projetos e as atividades isoladas (novas e em execução) entre 2011 e 2016, percebe-se um claro esgotamento, a partir de 2011, da trajetória ascendente iniciada em 2007. No primeiro mandato de Dilma, observa-se que as ações permaneceram elevadas em 2011 e 2012, acima do patamar de 2010, e desaceleraram em 2013 e 2014, ainda que mantendo estabilidade neste segundo biênio. Foi no segundo mandato, em 2015 e 2016, que a queda se acentuou, registrando uma variação negativa de mais de 50% entre 2014 e 2015, agravada em 2016, panorama que se coaduna com a grave deterioração da situação política e econômica do governo Rousseff, conforme analisado acima. Se comparados os dados registrados em 2011, no pico de projetos e atividades, com os dados de 2016, a variação negativa passa de 80% (BRASIL, 2023b).

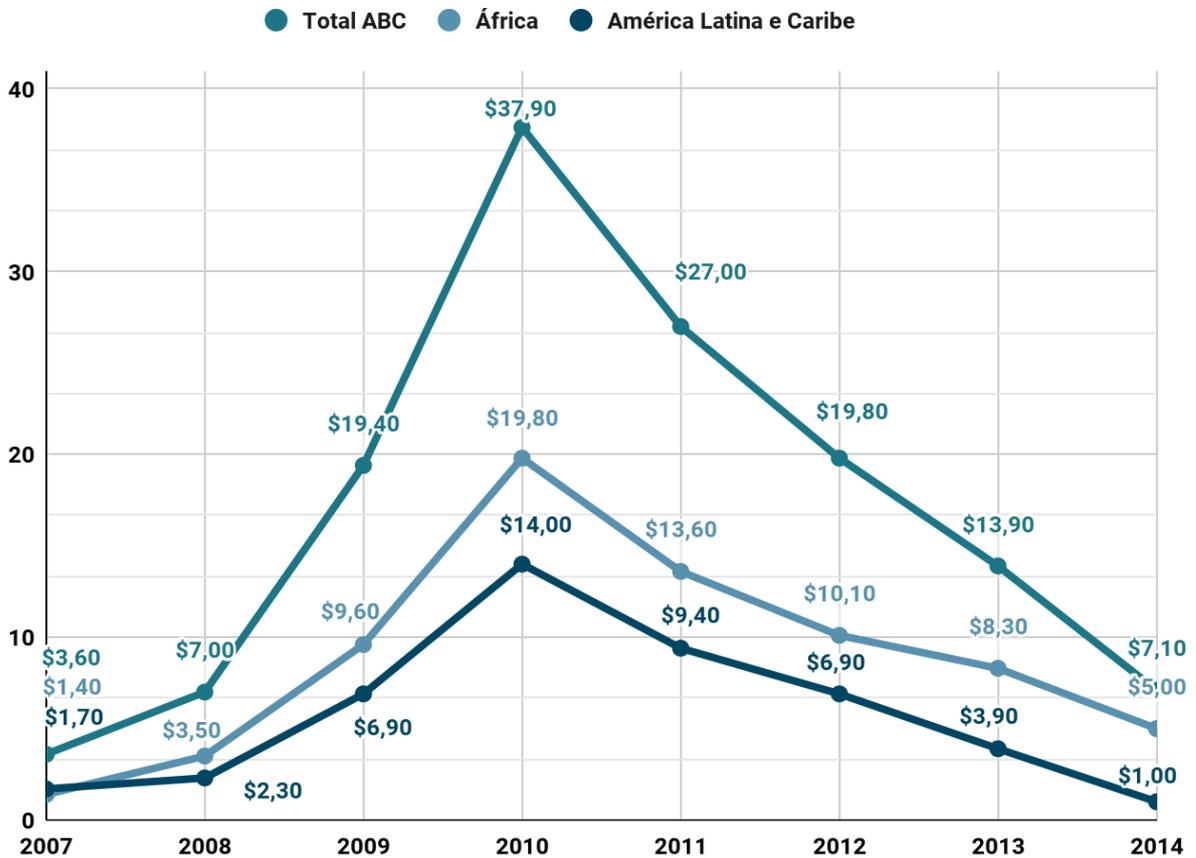
Gráfico 3: Projetos e Atividades Isoladas de Cooperação Técnica Novas e em Execução por Ano, por região (2010-2016)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil, 2023b.

Em relação às regiões geográficas, percebe-se que se mantém a tendência do governo anterior: maior concentração de atividades na América Latina e Caribe, porém maior aporte de recursos para a África, vide Gráfico 4, disposto abaixo. A estagnação de atividades na Ásia também é uma constante no período (BRASIL, 2023b; BRASIL, 2014). De acordo com dados de Brasil (2016), os países que mais receberam recursos financeiros da cooperação técnica do Brasil entre 2011 e 2013 foram Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste, os países do chamado Cotton-4 (Benim, Burkina Faso, Chade e Mali), Guiné-Bissau, El Salvador, Peru, Guatemala, Angola, Haiti, Cuba, Paraguai e Cabo Verde, em ordem descendente. Quanto às áreas temáticas da cooperação técnica, o relatório Cobradi para o triênio 2011-2013 ressalta as ações do governo Dilma em 6 frentes: desenvolvimento social e combate à fome, destacada a atuação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); desenvolvimento urbano e inclusão bancária, com atividades da Caixa Econômica Federal; direitos humanos, com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR); pesquisa agropecuária (Embrapa); pesquisa econômica aplicada (IPEA); e saúde pública (BRASIL, 2016).

Gráfico 4: Evolução da Execução Financeira dos Projetos de Cooperação Técnica da ABC (2007-2014), em milhões de USD



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil, 2014.

Isso posto, cabe, agora, aprofundar a análise dos dados. Muito embora tenham os projetos e as atividades isoladas se mantido, em 2011 e 2012, acima do patamar de 2010 (vide o Gráfico 3, acima), o número de projetos e atividades *novos* foi reduzido já no primeiro ano de mandato de Dilma Rousseff, tendência que seguiu e se aprofundou em 2012, 2013 e 2014. Em 2010, a ABC teve 472 novas iniciativas de projetos e atividades isoladas acrescidas à sua pauta de cooperação técnica, 401 em 2011, 262 em 2012, 79 em 2013 e 59 em 2014. Isso se explica, em parte, pela menor centralidade que a política de cooperação tinha na PEB e pela conjuntura econômica mais desafiadora. Há, contudo, um terceiro aspecto que concorreu para essa redução no número de ações. Segundo Oliveira e Mallmann (2020, p. 137), “a criação de um grande número de projetos de cooperação durante o governo Lula sobrecarregou a capacidade burocrática do Estado brasileiro (tanto em termos de recursos humanos quanto financeiros [...]), extrapolando seus limites e gerando certa sobreposição institucional”. A situação em 2011, assim, foi consideravelmente delicada, haja vista o aumento no número de projetos e atividades isoladas, paralelamente ao corte orçamentário de quase R\$11 milhões.

A gestão de Marco Farani (2008-2012) como Diretor-Geral da ABC, como visto previamente, teve de ser inventiva, dada a consciência por parte dos agentes públicos envolvidos de que a demanda por cooperação estava aumentando, mas as bases internas de sustentação de um modelo de CTPD tão proativo estavam erodindo, notadamente com o contingenciamento orçamentário. Assim, duas das medidas adotadas sob o propósito de reduzir os custos da ABC foram a ampliação dos projetos de cooperação na modalidade trilateral e o fomento à descentralização da cooperação no âmbito do Estado brasileiro. Especificamente quanto à cooperação trilateral (que pode apresentar diferentes arranjos de implementação, envolvendo países em desenvolvimento, países desenvolvidos e/ou organizações internacionais), de fato registrou-se aumento ao longo dos anos Dilma, principalmente entre 2011 e 2014 e em parceria com o Programa Mundial de Alimentos (PMA), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a FAO (BRASIL, 2014).

O emb. Fernando Abreu (2012-2015) sucedeu a Farani na ABC com um objetivo que bem reflete o panorama descrito acima: “buscar o equilíbrio orçamentário e financeiro com vistas à continuidade do atendimento aos compromissos assumidos pela cooperação técnica Sul-Sul do Brasil” (ABREU apud MILANI, 2017, p. 53). Tal visão ensejou a adoção de novas políticas de gestão, entre elas um corte abrupto no número de consultores na ABC (de 93 para 46) e a elaboração de um Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul, para otimizar os processos dos projetos financiados pelo Brasil e executados pelas entidades nacionais. Muito importante, ademais, foi a mudança efetuada no padrão de cooperação com países de renda

média. Abreu afirma que, à época, em função da abundância de recursos do período anterior, o Brasil estava financiando de forma integral projetos de cooperação técnica em países com perfil socioeconômico semelhante ao seu, mormente na América Latina, como México, Chile, Uruguai e Colômbia. Diante disso, a ABC implementou nova política no sentido de manter os projetos junto a tais parceiros, mas agora com o compartilhamento de custos e com controle do ponto de vista contábil mais realista, crítico e rigoroso (MILANI, 2017).

À guisa de síntese a respeito da política de cooperação técnica ao longo dos anos de Rousseff, recorre-se aos apontamentos de Milani (2017, p. 55), que contam com importantes aportes do emb. Fernando Abreu, coletados em entrevista concedida àquele em 2016:

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”. 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 MRE; entretanto, o governo não avançou projeto oficial nesse sentido.

Para concluir, cabe mencionar que importantes projetos da modalidade “projetos estruturantes” foram desenvolvidos ao longo do governo Dilma. Segundo a ABC, “projetos estruturantes são aqueles que visam “à criação e à estruturação de instituições para capacitação de mão-de-obra em áreas deficientes nos países que demandam essa cooperação” (BRASIL, 2014). Nesse sentido, em primeiro lugar, cita-se o projeto Cotton-4+Togo, que atuou no desenvolvimento do setor algodoeiro do Benim, de Burkina Faso, do Chade, do Mali e do Togo por meio da experiência brasileira com a Embrapa. A primeira fase do projeto foi concluída em 2013, e a segunda iniciou-se em 2014 (BRASIL, 2015). Em segundo lugar, destacam-se na carteira da ABC aqueles projetos desenvolvidos na área de educação profissional, especialmente junto ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Ao longo dos anos 2000 e 2010, a parceria entre SENAI e ABC viabilizou a criação de mais de dez Centros de Formação Profissional do Brasil no exterior, alguns dos quais iniciados ou concluídos nos anos do governo de Dilma Rousseff. Atualmente, há Centros de Formação Profissional do Brasil em Angola, Cabo Verde, Guatemala, Guiné-Bissau, Jamaica, Paraguai, Peru, Haiti, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste e Moçambique (SENAI, 2017).

3.4 O GOVERNO TEMER (2016-2018): reorientação de política externa e a cooperação humanitária sobre a mesa

Em 12 de maio de 2016, após o Senado Federal instaurar processo de *impeachment* contra seu governo, Dilma V. Rousseff foi forçada a deixar a Presidência do Brasil. Michel Temer, então vice-presidente, assumiu em seu lugar o mais alto cargo político do país e nele permaneceu até o final do mandato que o eleitorado brasileiro outorgara a Rousseff, haja vista a aprovação do referido processo pelo Senado em agosto do mesmo ano. Com o impedimento de Dilma, o Partido dos Trabalhadores viu-se fora da liderança do Executivo federal pela primeira vez desde 2003, visto que Temer era filiado ao ora Movimento Democrático Brasileiro (MDB), então PMDB. A transição, tida como forçada e ilegítima pela base política e pelo eleitorado de Dilma, foi consideravelmente traumática sob uma série de aspectos, entre eles o fato de que a mudança de presidência por si só não foi capaz de resolver a crise política que se instaurara no país, tampouco foi ela suficiente para conter, ao menos não imediatamente, a deterioração macroeconômica. Vale ressaltar, ainda, que o cenário de controvérsias em meio do qual se desdobrou a ascensão de Temer à Presidência fez com que fossem objetivos precípuos do governo a busca por legitimidade e o desígnio de demarcar diferenças com a gestão anterior, o que ecoou na política externa brasileira de 2016 a 2018.

Temer optou por substituir o então chanceler de Dilma, Mauro Vieira, por José Serra, à época senador pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) de São Paulo, assim interrompendo um período de 23 anos em que diplomatas de carreira ocuparam a chancelaria. Menos de um ano depois, Serra daria lugar a Aloysio Nunes Ferreira, também senador pelo PSDB. Ambos mencionavam uma autoproclamada “nova política externa brasileira”, a qual deveria romper com práticas que julgavam ter florescido nos governos petistas, entre elas a vinculação da diplomacia a “[...] conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior” (SERRA, 2016, p. 1). Os parceiros então considerados verdadeiramente tradicionais para o Brasil, como a Europa, os Estados Unidos e o Japão, substituíram a China, a Índia, a Rússia e outros países emergentes no discurso diplomático (ainda que não tenham estes últimos desaparecido), ao mesmo tempo que se privilegiaram os temas econômicos sobre os temas políticos. Marcante nesse sentido foi a formalização do pedido de acesso do Brasil à condição de membro pleno da OCDE, feita em maio de 2017, após anos de comportamento claudicante a respeito do assunto (DESIDERÁ NETO, 2020). É bem verdade, contudo, que, apesar de apresentar-se como uma plataforma duramente crítica do

“*mainstream*” da PEB do século XXI, o governo Temer não imprimiu mudanças profundas a ela, pelo simples fato de que a política exterior não foi pauta prioritária (SILVA, 2019).

Segundo Desiderá Neto (2020, p. 33), “não há indício de abandono da cooperação do Brasil com os países do Sul [...]”, mas é fato que o governo Temer buscou desempenhar uma política mais pragmática (ou imediatista) para a África, a Ásia e a América Latina, de forma tal que as relações se dessem a partir de “uma lógica mais fundada no interesse econômico do que em afinidades políticas ou ideológicas”. Na América do Sul, a questão venezuelana foi alvo prioritário da PEB, tanto pelo fato de que Nicolás Maduro foi um dos líderes que acusou o *impeachment* de Dilma de ser um golpe, quanto pela postura apaixonada com que a opinião pública brasileira tratava o assunto. Em sentido mais amplo, é possível perceber que a política sul-americana perdeu força relativa na PEB, com menor prioridade conferida ao Mercosul e à Unasul, e que o interesse pela integração regional se circunscrevia ao interesse pela promoção comercial (MIRANDA, 2019). Quanto à África, o governo Michel Temer buscou privilegiar a abordagem comercialista e bilateral, ao mesmo tempo que denunciou o que chamava, nas palavras do ministro José Serra, de estratégia Sul-Sul com “escassos benefícios econômicos e grandes investimentos diplomáticos”. Em matéria de comércio internacional, de fato o governo Temer pôde reverter a tendência de queda tanto das importações quanto das exportações brasileiras para a África, iniciada no governo Rousseff, mas os números permaneceram absolutamente aquém do pico registrado em 2013 (OLIVEIRA; MALLMANN, 2020).

Na seara econômica, o governo Michel Temer assumiu em meio à crise de 2015-2016, herdando uma queda de 3,55% do Produto Interno Bruto em 2015. Sua gestão, buscando fazer frente à crise e demarcar diferenças com o governo anterior, priorizou a desburocratização da economia, o aumento da produtividade, a queda da inflação e o ajuste fiscal. Quanto a este, já em 2016 o governo submeteu ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241/2016, que visava, por um período de 20 anos, impedir o crescimento do gasto público acima da inflação. Aprovada em dezembro do mesmo ano, a Emenda Constitucional contribuiu para os propósitos de austeridade do governo, muito embora fosse duramente criticada em função do comprometimento da provisão de políticas públicas pelo Estado. O esforço fiscal, contudo, não evitou nova queda no PIB em 2016, agora da ordem de 3,31%. Seguiu-se nessa toada e, em 2017, foi aprovada também a reforma trabalhista, que flexibilizou a CLT em uma série de aspectos. O governo começou com a taxa Selic em 14,25% a.a., patamar bastante elevado em função do IPCA de 10,67% em 2015, mas já no segundo semestre de 2016 o Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central deu início ao ciclo de queda, com a taxa de juros básica da economia atingindo 6,5% a.a. em agosto de 2018. Em suma, o governo

foi marcado pela contenção do gasto público e por uma leve recuperação do produto, que cresceu menos de 2% em 2017 e 2018 (SOUZA; HOFF, 2019).

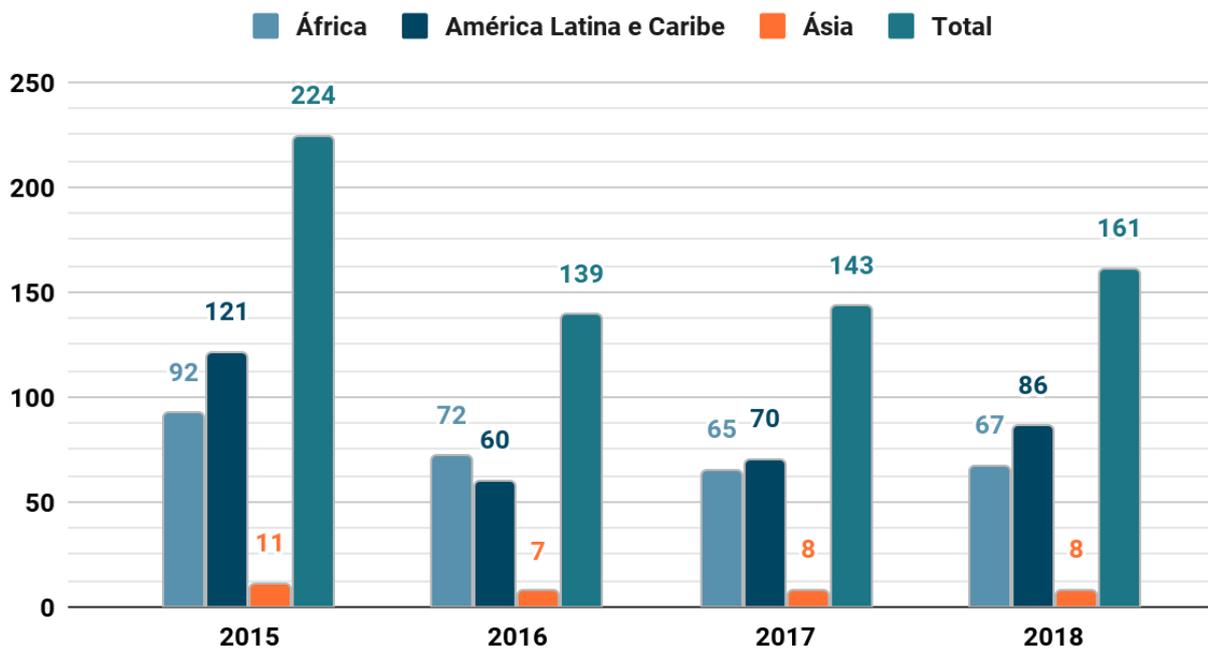
Vê-se, pois, que as condições orçamentárias globais do governo não concorriam para uma agenda ativa de financiamento de projetos de cooperação técnica no exterior, na mesma medida que as diretrizes de política externa, à época priorizando ações de cunho comercial, não enfatizavam essa modalidade de projeção internacional. O governo Temer, no entanto, coincidiu com os 30 anos da criação da Agência Brasileira de Cooperação, o que, de certa forma, instou a burocracia diplomática a manifestar-se acerca da temática. Em publicação alusiva às três décadas do órgão, o então chanceler, Aloysio Nunes, ao passar em revista os motivos pelos quais o Brasil recebe cooperação do exterior e presta cooperação a países em desenvolvimento, afirmou que “o governo do presidente Michel Temer está firmemente comprometido em reforçar a cooperação técnica internacional como instrumento de ação da diplomacia brasileira” (FERREIRA, 2017, p. 9). A fala do chanceler, contudo, não encontra respaldo nos dados empíricos do período. Ainda que não tenha havido desmonte das estruturas de cooperação técnica, a temática não foi utilizada como um instrumento de política externa no governo Temer. O que se desenvolveu foi o aprofundamento da tendência iniciada com Dilma (a priorização de projetos na modalidade trilateral) e a introdução de uma nova agenda às incumbências da ABC, a saber, a cooperação humanitária.

O Gráfico 5, disposto imediatamente abaixo, demonstra que, no governo de Michel Temer, os projetos e as atividades isoladas de cooperação técnica, tanto novas quanto em execução, mantiveram-se em patamar de relativa estabilidade, ainda que em nível abaixo daquele de 2015 (que já fora o menor desde 2006), com leve evolução em 2018. É importante assinalar, ademais, que o ano de 2016 foi o único da série histórica analisada em que o número de projetos e atividades isoladas no continente africano foi maior do que o número registrado para a região da América Latina e Caribe, o que parece ser antes um produto da retração da cooperação técnica brasileira em ambas as regiões, provavelmente mais acelerada em relação à América Latina, do que de uma política deliberada e consistente. A Ásia permaneceu em grau baixo, ainda menor do que nos anos do governo de Dilma Rousseff.

É interessante observar, além disso, o número de projetos e atividades isoladas *novas*, ou seja, iniciadas em cada ano do período. De acordo com Brasil (2023b), foram contabilizadas 48 novas ações em 2016, 72 em 2017 e 96 no ano de 2018. Percebe-se, a partir disso, que tanto em 2017 quanto em 2018 houve consistente recuperação nesse quesito, se comparado com os dados do último triênio de Dilma Rousseff: 59 em 2014, 57 em 2015 e 48 em 2016. Em 2018, ultrapassou-se o patamar de 2013 (79), porém ainda bastante aquém daquele de 2012 (262), ano

em que a prestação de cooperação técnica pelo Brasil começou a desacelerar. O aumento no número de novas atividades após o “vale” de 2016 parece refletir, ainda que de forma sutil, o fato de que a cooperação técnica não foi totalmente obliterada na política externa de Michel Temer (vide a manifestação do então chanceler exposta acima), provavelmente em função das diretrizes já enraizadas na burocracia diplomática do Estado brasileiro.

Gráfico 5: Projetos e Atividades Isoladas de Cooperação Técnica Novas e em Execução por Ano, por região (2015-2018)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil, 2023b.

Como visto, a cooperação técnica trilateral continuou sendo uma aposta da ABC no período Michel Temer, pois foi considerada uma forma de viabilizar a execução de parte da pauta brasileira de cooperação técnica em meio a um cenário fiscal mais desafiador. De acordo com a Agência Brasileira de Cooperação, “embora a cooperação técnica Sul-Sul bilateral seja prioritária para o governo brasileiro, avalia-se que as parcerias trilaterais constituem uma soma de esforços que complementa e agrega valor às iniciativas empreendidas pelos canais bilaterais” (BRASIL, 2017a, p. 17). Como formalização desse panorama, a ABC publicou, em 2017, o Manual de Diretrizes Gerais para a Concepção, Coordenação e Supervisão da Cooperação Técnica Trilateral, que visa registrar a visão do Brasil sobre cooperação técnica trilateral e orientar a prática das instituições envolvidas nessa modalidade, inclusive as entidades nacionais executoras. A publicação do manual também mostra o crescimento do peso dessa agenda dentro

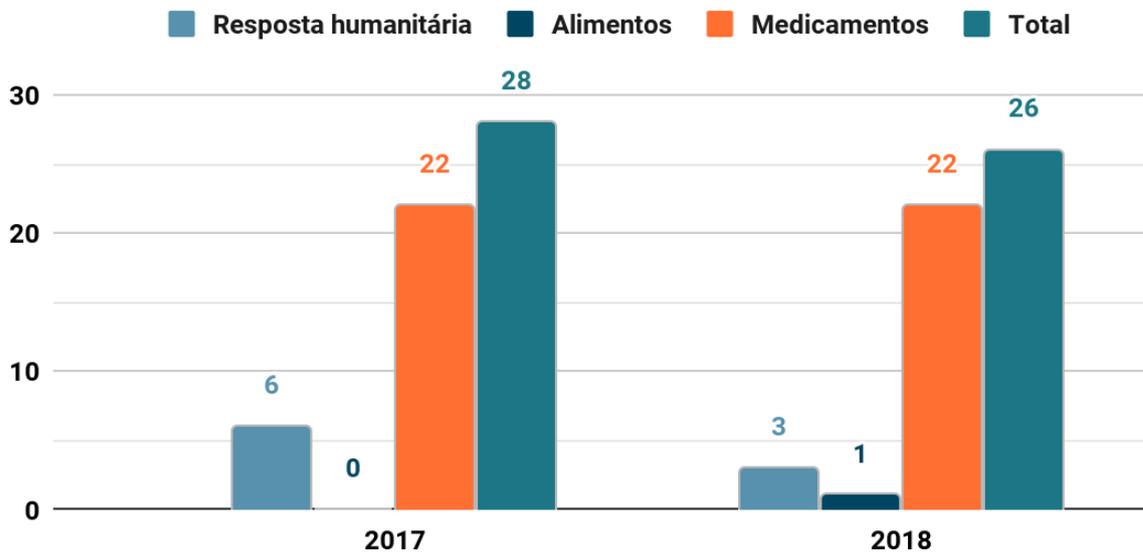
da própria ABC. Em 2017 e 2018, o Brasil manteve ações de cooperação técnica Sul-Sul trilaterais com a FAO, a Organização Internacional do Trabalho, o Programa Mundial de Alimentos, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a UNESCO, a UNICEF, a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), a ONU Mulheres, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), o Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP), entre outras organizações internacionais (BRASIL, 2020).

A respeito da cooperação técnica Sul-Sul trilateral do Brasil junto a organismos internacionais, destaca-se o Projeto Amazonas: “Ação Regional na Área de Recursos Hídricos”, que visa integrar a gestão de bacias hidrográficas e recursos hidrobiológicos nos países da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Suriname, Peru e Venezuela), bem como nivelar as capacidades instaladas das entidades envolvidas. O projeto é executado sob supervisão da Agência Brasileira de Cooperação e com coordenação técnica por parte da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), além de ser apoiado pelo Serviço Geológico do Brasil (SGB) e pelas entidades do setor de água dos demais países-membros. A primeira fase do projeto teve lugar entre 2017 e 2017 e concentrou-se na criação e integração de sistema de informação e de monitoramento dos recursos hídricos amazônicos. A segunda fase, por sua vez, foi iniciada em julho de 2017 e desenrolou-se até dezembro de 2022. Nesta segunda etapa, objetivou-se aprimorar as iniciativas já desenvolvidas na primeira fase, bem como implementar a Rede Hidrológica Amazônica e a Rede Regional de Monitoramento da Qualidade da Água (OTCA, 2023).

Por fim, cabe ainda mencionar que, em 2016, já no pós-*impeachment* de Dilma Rousseff, a estrutura regimental do Ministério das Relações Exteriores foi reformada. Nessa ocasião, não houve mudanças à estrutura da Agência Brasileira de Cooperação, que se manteve vinculada à Subsecretaria-Geral de Cooperação Internacional, Promoção Comercial e Temas Culturais, com as mesmas incumbências. No ano seguinte, no entanto, o governo federal efetuou uma importante alteração na ABC. A saber, mediante o Decreto 9.110 de 27 de julho de 2017 (já revogado pelo Decreto 9.683 de janeiro de 2019), foi estabelecida a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária (CGCH) na estrutura da Agência, incorporando a ela a responsabilidade pela coordenação das ações de resposta emergencial de caráter humanitário do Estado brasileiro, inclusive a doação de alimentos, de medicamentos e de outros itens de primeira necessidade. A doação de alimentos, especificamente, é realizada em coordenação com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e com o Programa Mundial de Alimentos (PMA); a doação de medicamentos, por sua vez, é incumbência compartilhada com o Ministério da Saúde. Conforme a ABC, “as ações humanitárias internacionais do Brasil não

privam os brasileiros do direito ao acesso a alimentos ou medicamentos, que são doados apenas se não houver comprometimento do abastecimento nacional” (BRASIL, 2022, online).

Gráfico 6: Ações da Agência Brasileira de Cooperação em Cooperação Humanitária, por natureza das ações (2017-2018)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil, 2020.

Em função dessa mudança estrutural na governança da cooperação internacional dentro do Estado brasileiro, a partir de 2017, o relatório Cobradi (Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional), publicado conjuntamente pelo IPEA e pela ABC, na sua seção dedicada à ABC, passou a incorporar as ações de cooperação humanitária coordenadas pela Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária, somando-as àqueles projetos e iniciativas de cooperação técnica internacional, objetivo precípua da Agência. O Gráfico 6, disposto acima, demonstra que a principal atuação da CGCH se deu mediante a doação de medicamentos, que se manteve em nível estável entre 2017 e 2018. Outra frente relevante do Estado brasileiro na agenda de cooperação humanitária foram as ações de resposta humanitária emergencial, que se traduzem, na prática, especialmente no repasse de recursos e na entrega de doações para populações de áreas afetadas por uma série de eventos de crise, entre eles eventos climáticos extremos e migração desordenada (BRASIL, 2020). Do ponto de vista financeiro, as maiores contribuições do Brasil em 2016, 2017 e 2018 foram a doação de antirretrovirais para Angola (R\$750 mil), Guiné-Bissau (R\$1,7 milhão) e Peru (R\$500 mil), e de vacinas diversas para Colômbia (R\$1,1 milhão) e Peru (R\$1,6 milhão), além de importantes aportes para programas de resposta humanitária ao Haiti, à Palestina, à Bolívia e a Dominica (BRASIL, 2022).

3.5 O QUADRIÊNIO DE BOLSONARO (2019-2022): a brusca ruptura e o cenário de crise sanitária global

Ao início de 2019, Jair Bolsonaro sucedeu a Michel Temer na Presidência sob uma plataforma conservadora, de viés autoritário, economicamente liberal e vinculada ao discurso da “antipolítica”, tendências que vinham sendo gestadas na opinião pública brasileira desde as manifestações de junho de 2013 e que atingiram seu ápice com o *impeachment* de Dilma e, agora, com a eleição do capitão reformado. Foi eleito em outubro de 2018 com 55% dos votos válidos em um segundo turno contra Fernando Haddad (PT), pleito que significou a primeira derrota do Partido dos Trabalhadores em uma eleição presidencial desde 1998. A sua ascensão à Presidência foi alvo de forte oposição por parte de grupos progressistas e de alas políticas próximas do petismo, mas fato é que Bolsonaro assumiu o Planalto com sólida base de apoio tanto na sociedade quanto no parlamento e logrou mantê-la ao longo de substantiva parcela de seu mandato, ressalvados momentos de crescente rejeição perante a opinião pública, como em períodos ao longo da pandemia de Covid-19. O novo presidente preconizava não somente uma readequação de rota, mas sim um rompimento ressonante com as políticas de Lula e Dilma, cujos ideais e programas de governo rejeitava de forma veemente. Essa visão de ruptura atingiu a Esplanada dos Ministérios de maneira transversal, mas algumas pastas foram especialmente afetadas, entre elas a de meio ambiente e a das relações exteriores.

Paulo Guedes ocupou, por todo o mandato, o cargo de ministro da Economia, pasta que absorveu a Fazenda, o Planejamento, o Trabalho e a Indústria, Comércio e Serviços. Sob programa vinculado ao neoliberalismo radical, o diagnóstico foi de que a crise econômica advinha do desequilíbrio fiscal e da má alocação de recursos na economia pelo Estado, o que ensejou a aprovação da reforma previdenciária, da Lei de Liberdade Econômica e de mudanças no FGTS, bem como a imposição de uma agenda de “desinvestimentos”. Já no primeiro ano de mandato, viu-se que a promessa de elevado crescimento do PIB poderia não se concretizar, dado o aumento de apenas 1,1% do produto em 2019 (o menor avanço desde 2016). Isso, somado à pandemia e, posteriormente, ao risco iminente de derrota eleitoral, fez com que a pauta estritamente neoliberal tivesse de ser recalculada. Os outros três anos de governo, assim, foram marcados pela ampliação do gasto público mediante políticas de transferência de renda, desoneração dos combustíveis e flexibilização do teto de gastos. Ao final de 2022, o crescimento do país havia sido de 1,5% a.a., taxa insuficiente para superar a crise iniciada na década anterior, o que se conjuga à inflação e ao desemprego como fatores que, em parte, explicam a derrota de Bolsonaro no pleito de reeleição (ARAÚJO, 2023).

O panorama econômico, vale observar, manteve-se altamente desafiador no período em que Bolsonaro ocupou a Presidência, dados o baixo crescimento e o biênio de pandemia. Contudo, para a análise deste governo no presente trabalho, não parece ser correto outorgar importância e peso às condições materiais/econômicas da mesma forma como foi feito para os governos Lula, Rousseff e Temer. No caso da gestão Bolsonaro, defende-se que a decisão de despriorizar (até mesmo negligenciar) a política de cooperação técnica parece estar intrinsecamente vinculada às diretrizes que orientavam a política exterior, de maneira que a capacidade orçamentária do Estado no período incidiu pouco ou muito pouco na execução de projetos de CTPD. A política exterior de Bolsonaro é considerada transversalmente ideológica, mantendo vestígios de pragmatismo em apenas uma seleta gama de assuntos, os quais não abarcam a cooperação técnica, menos ainda a cooperação Sul-Sul.

No governo Bolsonaro, à frente da chancelaria estiveram Ernesto Araújo, até março de 2021, e Carlos Alberto França, até o final do governo. Hirst e Maciel (2022) propõem a análise da política externa de Bolsonaro a partir de três pilares: do núcleo político-ideológico; da política econômica liberal-conservadora; e do complexo de segurança e defesa. Em relação ao núcleo político-ideológico, os autores argumentam que houve “descarte sistemático de posturas e princípios que haviam guiado a ação diplomática brasileira por longas décadas” (Ibid., p. 6). Isso se refletiu na rejeição de arranjos multilaterais, entre eles a ONU (vista como expressão institucional de um suposto “globalismo”), e no estabelecimento de parcerias com países vinculados à extrema direita nacionalista no plano internacional, como Hungria, Israel, Polônia e os Estados Unidos ainda sob Trump. A política do Brasil de defesa irrestrita a Israel e de obliteração da questão palestina foi ilustrativa do abandono de posições históricas e do domínio do cristianismo evangélico sobre a diplomacia. Outro fator marcante da PEB bolsonarista foi a adoção de posições controversas em matéria de meio ambiente e de saúde pública, de forma que “o Itamaraty se distanciou do seu papel inovador [de gerar] propostas normativas e possibilidades de colaboração nos âmbitos Norte-Sul e Sul-Sul” (Ibid. p. 10).

No pilar econômico liberal-conservador, a política externa buscou amparo para a plataforma interna de desestatização da economia brasileira, o que se refletiu em alinhamento automático aos Estados Unidos enquanto Trump foi presidente e em alta prioridade outorgada à acessão do Brasil à OCDE. O agronegócio também exercia forte influência sobre o Planalto, de maneira que, apesar de uma série de declarações injuriosas da base política bolsonarista à China, incluindo do próprio presidente, este país se manteve como principal parceiro comercial do Brasil. Por fim, Hirst e Maciel (2022) afirmam que a grande presença de militares no governo federal abriu espaço para o terceiro pilar: o do complexo de segurança e defesa. Nesse eixo, o

Brasil se tornou aliado preferencial extra-OTAN e obteve adensamento da cooperação militar, notadamente em áreas sensíveis como segurança cibernética e inteligência artificial. Houve, ademais, forte crescimento dos investimentos federais na área de defesa, bem como envolvimento das Forças Armadas na execução de projetos de infraestrutura.

Na América Latina, Bolsonaro aprofundou a tendência de confronto com Venezuela e Cuba e de desconstrução do arranjo institucional regional, movimento que se evidenciou com a retirada do Brasil da Unasul, efetuada em 2019, e com a criação do Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul). A estratégia de Bolsonaro de aliar-se, de forma pontual, a líderes regionais com quem mantinha afinidades políticas servia para movimentar a sua base política interna e concorreu para a erosão do pleito brasileiro à posição de liderança regional (HIRST; MACIEL, 2022). O então presidente concentrou as suas viagens oficiais nos Estados Unidos e no Oriente Médio, notadamente às monarquias do Golfo Pérsico, e reduziu o número de visitas à América do Sul (região mais visitada por FHC, Lula e Dilma) e Europa, e não foi à África uma vez sequer. Aliás, após a primeira viagem de um presidente do Brasil ao continente africano (João Figueiredo, em 1983), todos os chefes de Estado seguintes, de Sarney a Temer, também o fizeram, ciclo que foi interrompido por Bolsonaro.

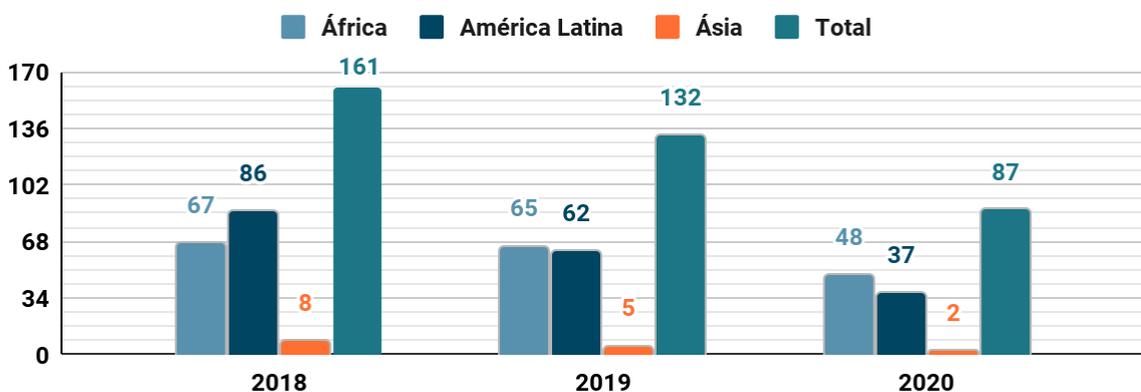
Quanto à África, a tônica foi o aprofundamento do afastamento, em especial no seu sentido político. Não apenas a agenda de viagens explicita tal fato, mas também o fechamento das embaixadas do Brasil em Serra Leoa e na Libéria, e a manutenção do congelamento de arranjos de concertação diplomática criados anteriormente, como a Cúpula ASA e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Diante disso, a pauta comercial foi escolhida como alvo prioritário do Brasil para a África no governo Bolsonaro, objetivo que, ressalvado o recuo no biênio 2019 e 2020, foi atingido, haja vista que, ao final do mandato, o volume comercial havia recuperado o nível pré-crise de 2015. Vale mencionar, por fim, que, a despeito das ações rotineiras já enraizadas na burocracia diplomática, as quais mantêm as relações Brasil-África operantes mesmo em meio a conjunturas hostis, o pensamento político do grupo alçado ao poder em 2018 não contemplava o continente. A título de exemplo, em setembro de 2018, Hamilton Mourão, então candidato a vice-presidente na chapa de Bolsonaro, utilizou termo altamente vexatório para referir-se aos países com os quais o Brasil coopera no eixo Sul-Sul, movimento que, nas palavras dele, “não resultou em nada, só em dívidas que foram contraídas e que nós estamos tomando calote” (MAIA, 2018, online).

Notadamente, a prática de perdoar dívidas de países africanos com o Brasil ocorreu nos governos Lula e Dilma Rousseff, em todos os casos aprovada pelo Senado Federal, seguindo exigências constitucionais. O perdão atingiu o montante de US\$437 milhões no governo Lula

e US\$580 milhões no governo Dilma Rousseff, referentes a dívidas contraídas por países africanos nas décadas de 1970 e 1980 (RFI, 2013). Tal prática, no entanto, acabou sendo instrumentalizada no âmbito interno por opositores dos referidos governos, sob a acusação de que o Partido dos Trabalhadores havia vinculado a PEB ao financiamento de governos com os quais mantinha afinidade ideológica na África e na América Latina. O perdão das dívidas, assim, passou a ocupar posição central no imaginário público brasileiro e a constituir função importante para o cenário de polarização doméstica. Como resultado, subordinando a política externa à interna, o governo objetivou afastar a PEB de práticas como o perdão de dívidas, em específico, e de preceitos da cooperação Sul-Sul, em geral. De acordo com Abdenur (2022, online), “[...] o tema da cooperação Sul-Sul perdeu sua posição de destaque em favor dos ataques ao multilateralismo e da aproximação com outros governos de orientação de extrema-direita, tanto no plano regional quanto no global”.

Adentrando, agora, a parte dedicada ao esforço de sistematização e levantamento das ações de cooperação técnica, cabe sinalizar que a disponibilidade de dados sobre iniciativas de cooperação técnica internacional provou-se mais escassa no que tange ao governo de Jair Bolsonaro. Com efeito, na base de dados utilizada como referência para os quatro governos cobertos por este trabalho (o Portal Brasileiro de Dados Abertos), há informações somente até o ano de 2020. Os relatórios Cobradi, publicados pelo IPEA e pela ABC, por sua vez, abarcam apenas os anos de 2019, 2020 e 2021, haja vista que a publicação referente ao quadriênio 2021-2024 ainda está em formulação. Dessa forma, uma análise minuciosa a respeito do ano de 2022 restará pendente, dada a necessidade de utilizarem-se bases comuns para a correta derivação de conclusões a partir dos dados examinados.

Gráfico 7: Projetos e Atividades Isoladas de Cooperação Técnica Novas e em Execução por Ano, por região (2018-2020)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil, 2023b.

Isso explicitado, cabe agora afirmar que, de maneira global, a cooperação técnica prestada pelo Brasil ao longo dos anos Bolsonaro teve a sua trajetória impactada sobremaneira pela pandemia. A crise sanitária global somou-se à desmobilização do assunto no âmbito da PEB para fazer com que, entre 2020 e 2021, a preocupação única da burocracia envolvida na CTPD do Brasil fosse a execução de projetos e iniciativas já estabelecidos, sem comprometer-se com novas ações. Com efeito, segundo Brasil (2023b), o número de projetos e atividades isoladas de cooperação *novos* foi de 48 em 2019 e de 17 em 2020. A título de comparação, em 2018, registraram-se 96 novas iniciativas; em 2010, último ano de Lula, 472. No ano de 2021, houve ainda redução, em relação a 2020, do número total de projetos e atividades tanto novos quanto em execução, passando de 87 para 74 (BRASIL, 2022b). Vê-se, pois, que a leve recuperação registrada no último ano de governo Temer foi interrompida em 2019, pela desmobilização da temática, e derrubada em 2020, pela pandemia. O Gráfico 7, abaixo, demonstra, ainda, que a retração no referido biênio foi transversal, ou seja, afetou todas as regiões analisadas, mas de maneira mais intensa a América Latina.

Em 2019 e 2020, do ponto de vista de gasto público, o maior envolvimento da CTPD brasileira foi com Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Moçambique, Senegal, e Mali, todos países africanos. Seguiu-se, assim, a tendência dos governos anteriores de maior aporte de recursos para o continente africano. Isso se deve ao fato de que as iniciativas na África estão majoritariamente vinculadas à modalidade “projetos estruturantes”, ao passo que, na América Latina, proliferam-se atividades isoladas com maior frequência. Notadamente, a cooperação com Guiné-Bissau apresentou leque diversificado de iniciativas, que variaram desde cursos para a inserção de cidadãos guineenses no mercado de trabalho, executada junto ao SENAI, até atividades de formação no Centro de Formação das Forças de Segurança de Guiné-Bissau, implementado pela Academia Nacional de Polícia da Polícia Federal brasileira.

Especificamente quanto à cooperação humanitária (incorporada à ABC no governo de Michel Temer por meio da CGCH), registrou-se crescimento de mais de 350% no valor gasto pelo Brasil entre 2019 e 2020, o que está intimamente vinculado à emergência global de saúde e aos esforços de concertação internacional. Embora manifestasse, à época da pandemia, rejeição a iniciativas multilaterais, especialmente aquelas apresentadas pela OMS, o país fez importantes contribuições para outros países mediante a doação de medicamentos, alimentos e equipamentos de proteção individual (EPIs). Os gastos em cooperação humanitária foram direcionados, principalmente, à América Latina e Caribe e, em segundo lugar, à África. Destaca-se, nesse sentido, a doação de respiradores pulmonares mecânicos a Gana, bem como a doação de milhares de máscaras descartáveis a Haiti, Quênia e Somália (BRASIL, 2022b).

4 O BALANÇO DO PERÍODO E AS PERSPECTIVAS FUTURAS: ADAPTANDO E MODERNIZANDO

Analisada a evolução da cooperação técnica no Estado brasileiro ao longo do século XX, com ênfase para a criação da Agência Brasileira de Cooperação, investigadas as diretrizes de política externa e as condições macroeconômicas vigentes nos quatro governos propostos e esquematizado um levantamento quantitativo de projetos e atividades isoladas de cooperação técnica Sul-Sul entre 2003 e 2022, parte-se, agora, para nova etapa desta dissertação. O primeiro propósito do presente capítulo corresponde ao objetivo específico (v): contrastar a política de cooperação técnica Sul-Sul empenhada nos quatro governos mencionados. Para tanto, passar-se-ão em revista os principais pontos dos quatro governos analisados, sob a finalidade de derivar inferências a partir dos dados e, em sequência, traçar uma narrativa coerente e conclusiva para a trajetória da cooperação técnica no período. Em outras palavras, realizar-se-á um balanço da cooperação técnica brasileira nos anos 2000 e 2010. Serão apresentados dados de projetos e atividades isoladas de cooperação novos ou em execução para todos os anos do período, o que permitirá visualizar a curva completa dessa trajetória, ao menos do ponto de vista quantitativo, bem como o acervo de Acordos de Cooperação Técnica bilaterais celebrados pelo Brasil entre 2003 e 2022. Com isso realizado, dialogar-se-á com a problema de pesquisa desta dissertação, buscando avaliar a validade, ou não, tese de que, no Brasil, constitui uma política de Estado a priorização da prática de prestar cooperação técnica no eixo Sul-Sul.

O segundo propósito do capítulo que se desenvolverá abaixo corresponde aos objetivos específicos (vi) e (vii) desta dissertação, respectivamente: analisar os desafios institucionais enfrentados pela cooperação técnica Sul-Sul brasileira; e propor caminhos para a modernização do tratamento da cooperação técnica Sul-Sul no âmbito do Estado brasileiro. Constatou-se, ao longo do capítulo anterior, que a capacidade de resposta da Agência Brasileira de Cooperação é um dos fatores que influencia o grau de sucesso da cooperação técnica Sul-Sul do Brasil. Cabe explorar, portanto, alguns dos desafios institucionais enfrentados pelo órgão, dentre os quais se destacam a inexistência de um marco regulatório para a cooperação internacional, a sua dotação orçamentária e o seu quadro de pessoal. Nesse ponto do trabalho, será subsídio fundamental a pesquisa de opinião realizada por Milani (2017) com agentes diplomáticos brasileiros acerca da CTPD do Brasil, em geral, e da estrutura institucional da ABC, em específico. Observar-se-ão, por fim, algumas tendências internacionais na área de cooperação técnica Sul-Sul, notadamente as dinâmicas da cooperação técnica trilateral e os debates que ocorrerão em 2019, na II Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul, o PABA +40.

4.1 A TÍTULO DE SÍNTESE: a cooperação técnica Sul-Sul está enraizada como prática de Estado no Brasil?

Nos capítulos anteriores do presente trabalho, objetivou-se analisar a trajetória da cooperação técnica internacional nos planos externo e interno, com ênfase para a cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Especificamente em relação ao caso brasileiro, tal trajetória parecia apontar para um cenário de evolução constante e consistente. Afinal, em cerca de quatro décadas, o Brasil lograra evoluir de uma simples comissão dedicada a concentrar o recebimento de “assistência técnica” (a CNAT) para uma agência (a ABC) ampliada e estruturada, incumbida de coordenar tanto a cooperação recebida do exterior quanto a cooperação brasileira prestada a países em desenvolvimento. Entre 1950 e 1987, assim, a cooperação técnica passou a ser considerada não apenas um instrumento de desenvolvimento interno, mas também uma útil ferramenta de política exterior. Com efeito, malgrado desafios no caminho, como a desmobilização do sentido político da cooperação Sul-Sul nos governos Collor, Itamar e FHC, viu-se aumentar a CTPD prestada pelo Brasil no crepúsculo do século XX, tendência que se aprofundava à medida que o país se desenvolvia internamente, aproximava-se da África, da América Latina e da Ásia, e recebia reconhecimento pela qualidade de seus projetos de cooperação. Paulatinamente, portanto, a relevância temática da CTPD se difundia no interior da burocracia diplomática brasileira, e os procedimentos para a prestação de cooperação técnica de forma coordenada começavam a fixar-se no Estado.

A primeira década do novo milênio, majoritariamente coberta pelos dois primeiros mandatos presidenciais de Lula da Silva, representaria não apenas uma consolidação dessa tendência, mas também seu aprofundamento em bases sem precedentes no Brasil. Sucedeu-se, naquele governo, a uma inflexão na política externa brasileira, que passou a orientar-se pela diversificação de parceiros estratégicos e pela elevação do perfil internacional do país. A “política externa ativa e altiva” de Lula e Amorim, dessa forma, priorizou a África e a América do Sul na atuação do Itamaraty e protagonizou a criação de uma série de arranjos diplomáticos regionais ou inter-regionais, como o BRICS e o IBAS, as cúpulas ASA e ASPA, e a Unasul e CELAC na América Latina. Ademais, objetivando elevar o peso do Brasil nas estruturas de governança global, a agenda do país no Sistema ONU usufruiu de grande dinamismo e proatividade, sobretudo em matéria de paz e segurança, direitos humanos e negociações comerciais. Para subsidiar a execução dessa estratégia, o governo brasileiro aumentou a rede de embaixadas brasileiras no exterior (dezessete novas foram criadas apenas na África), o orçamento do Ministério das Relações Exteriores e o quadro diplomático.

A cooperação Sul-Sul, notadamente, desempenhou papel central na estratégia da PEB ativa e altiva, de maneira que a cooperação técnica horizontal do Brasil adquiriu espaço privilegiado como instrumento de política externa. As condições econômicas do período, por sua vez, também viabilizaram a formação de uma robusta carteira de projetos de CTPD na Agência Brasileira de Cooperação, sobretudo a partir de 2005. Com efeito, a verba do orçamento federal destinada à execução financeira de projetos de cooperação técnica da ABC registrou aumento vultuoso entre 2007 e 2010, na ordem de mais de 900%. Tal crescimento financeiro foi acompanhado de aumento da execução física, dado que houve salto de 91 para 770 no número de projetos e atividades isoladas de cooperação técnica novos e em execução pela ABC entre 2005 e 2010. O continente africano recebeu a maior parte do investimento brasileiro no período, principalmente em função da modalidade de projetos estruturantes, e a região da América Latina e Caribe foi o principal destino da cooperação técnica horizontal do Brasil se considerado o número agregado de ações. Assim, em 2010, ao cabo da década e do segundo governo de Lula da Silva, o cenário parecia indicar que a cooperação técnica Sul-Sul brasileira havia seguido a sua trajetória “natural” de evolução das últimas décadas e se consolidado como uma prática enraizada no âmago da burocracia do Estado brasileiro, cuja relevância estaria já consensuada entre sociedade, servidores públicos e agentes políticos e cuja continuidade não estaria sob ameaça em caso de alternâncias políticas no Executivo federal e de consequentes reorientações na política exterior.

A década seguinte (2011-2020), entretanto, forçou uma mudança nesse entendimento. No período, sob três governos distintos (Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro), observou-se um cenário interno desafiador do ponto de vista econômico e político-institucional, com significativas reorientações de política exterior entre as administrações. O plano externo também se mostrou consideravelmente mais hostil, sobretudo em função, nos anos iniciais, de repercussões da crise financeira global de 2008 e, na segunda metade da década, das adversidades pelas quais passou o multilateralismo, incluindo, entre outros fatores, o fortalecimento de agendas nacionalistas e a situação de emergência sanitária global decorrente da disseminação da Covid-19. Feitas tais observações, é possível afirmar que, ora por imposição dos fatos, ora por eleição, a política externa brasileira, em geral, e a cooperação técnica internacional do Brasil, em específico, retraíram-se nos anos 2010. É fato, além disso, que, em função do acirramento de ânimos políticos no nível doméstico, a agenda de cooperação internacional do Brasil e as relações do país no eixo Sul-Sul tornaram-se alvo prioritário de críticas por parte da mídia e da sociedade civil, que as retratavam ou como ideológicas e despropositadas, ou como excessivamente dispendiosas.

Mesmo nos anos Rousseff, em que se esperava forte continuidade em relação aos anos 2000, significativas diferenças foram registradas. Por um lado, a presidente conservou a base de ação externa que outorgava relevância à América Latina, à África e à cooperação Sul-Sul, e que buscava consolidar o Brasil como potência emergente nas estruturas internacionais de poder. Por outro lado, nas palavras do primeiro chanceler de Dilma, “[...] continuar não significa reproduzir de forma automática, sem modulação ou criatividade, a política anterior” (PATRIOTA, 2023, p. 19). De fato, a presidente Dilma demonstrava preferência por temáticas distintas de seu predecessor, bem como por ações de ganhos mais visíveis, menos difusos. Rousseff também cultivava menor interesse pela pasta das relações exteriores, o que, conjugado a certa desconfiança alimentada ao longo do mandato em relação ao Itamaraty, fez com que fossem diminuídos o orçamento do ministério e o número de vagas no concurso de diplomata.

Nesse equilíbrio entre mudança e continuidade, que papel coube à cooperação técnica? Sob Dilma, como visto no capítulo anterior, a CTPD teve perda relativa de importância, mas não foi desmobilizada, dado o desígnio de preservar a ação externa e de evitar fortes rupturas com a PEB de Lula. Em outras palavras, a cooperação técnica prestada pelo Brasil manteve-se no radar do MRE, ainda que com menor intensidade. O Quadro 1, abaixo, evidencia esse argumento. Entre 2003 e 2022, foram celebrados cinquenta e quatro Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) bilaterais⁷ pelo Brasil, 90% dos quais nos governos petistas — 59% sob Lula, 31% sob Dilma, 5,5% sob Temer e 3,7% sob Bolsonaro. Rousseff deu continuidade à política sustentada pelo governo Lula da Silva desde 2005 de celebrar, de maneira consistente, ACTs junto a países africanos, caribenhos, latino-americanos e da Ásia-Pacífico.

No governo Dilma, contudo, mudanças pontuais na PEB não foram o fator precípua que forçou o esgotamento da evolução quantitativa da cooperação. Em primeiro lugar, a corrosão das condições econômicas e políticas ao longo do mandato (culminando na recessão e no *impeachment*) acarretou o comprometimento da expansão dessa agenda tanto pelo imobilismo da política exterior quanto pela deterioração orçamentária do Estado. Em segundo lugar, já no início do mandato, restou evidente que os projetos firmados sob Lula haviam sobrecarregado a capacidade de execução físico-financeira da ABC, de forma que a prioridade da burocracia se voltou à consecução dos compromissos já firmados, freando o crescimento no número de projetos e atividades isoladas *novos*, com redução de quase 80% entre 2010 e 2013.

⁷ Os dados do Quadro 1 baseiam-se no acervo de atos internacionais do Ministério das Relações Exteriores. Foram contabilizados somente ACTs bilaterais, excluídos os multilaterais, trilaterais e aqueles firmados junto a organizações internacionais. Além disso, na lista, constam apenas acordos básicos de cooperação técnica. Ajustes complementares, memorandos de entendimento, emendas, entre outros, foram desconsiderados.

Quadro 1: Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) assinados entre 2003 e 2022

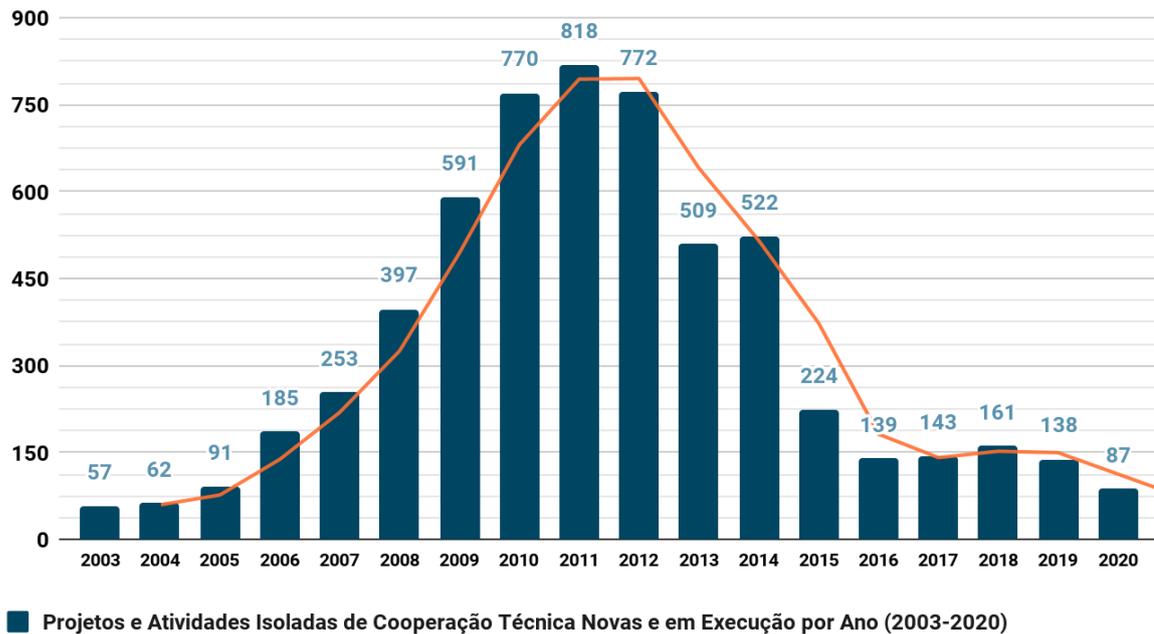
Ano	Governo	País	Região	Status
2003	Lula	Líbano	Ásia	Superado
2004	Lula	Barbados	Caribe	Em vigor
2005	Lula	Sudão	África	Em vigor
2005	Lula	Belize	A. Central	Em vigor
2005	Lula	Botsuana	África	Em vigor
2005	Lula	Gâmbia	África	Em vigor
2005	Lula	Benin	África	Em vigor
2005	Lula	Guiné Equatorial	África	Em vigor
2005	Lula	Burkina Faso	África	Em vigor
2006	Lula	Nicarágua	A. Central	Em vigor
2006	Lula	República Dominicana	A. Central	Em vigor
2006	Lula	Zâmbia	África	Em vigor
2006	Lula	Granada	Caribe	Em vigor
2006	Lula	Nauru	Oceania	Em vigor
2006	Lula	Tanzânia	África	Em vigor
2006	Lula	Afeganistão	Ásia	Em vigor
2006	Lula	Zimbábue	África	Em vigor
2007	Lula	Ruanda	África	Em ratificação da outra parte
2008	Lula	Suazilândia	África	Em ratificação da outra parte
2008	Lula	Serra Leoa	África	Em ratificação da outra parte
2008	Lula	Trinidad e Tobago	Caribe	Em vigor
2008	Lula	Sri Lanka	Ásia	Em vigor
2009	Lula	Uzbequistão	Ásia	Em vigor
2009	Lula	Libéria	África	Em vigor
2009	Lula	Burundi	África	Em vigor
2009	Lula	Malauí	África	Em vigor
2010	Lula	Palestina	Ásia	Em vigor
2010	Lula	São Vicente e Granadinas	Caribe	Superado
2010	Lula	Santa Lúcia	Caribe	Em vigor
2010	Lula	Síria	Ásia	Tramitação Congresso Nacional
2010	Lula	Kuwait	Ásia	Em ratificação da outra parte
2010	Lula	Lesoto	África	Em vigor
2011	Dilma	Nepal	Ásia	Em vigor
2011	Dilma	Geórgia	Europa	Em vigor
2011	Dilma	Uganda	África	Em promulgação/Casa Civil
2011	Dilma	Comores	África	Em vigor
2011	Dilma	Guiné	África	Em vigor
2012	Dilma	Djibouti	África	Em vigor
2012	Dilma	Mauritânia	África	Em vigor
2012	Dilma	Etiópia	África	Em promulgação/MRE
2013	Dilma	Egito	África	Situação especial
2013	Dilma	Myanmar	Ásia	Em vigor
2013	Dilma	Vanuatu	Oceania	Em vigor
2013	Dilma	Fiji	Oceania	Tramitação Congresso Nacional
2014	Dilma	Dominica	Caribe	Em ratificação da outra parte
2014	Dilma	Iêmen	Ásia	Em ratificação da outra parte
2015	Dilma	Moçambique	África	Em vigor
2016	Dilma	Armênia	Ásia	Tramitação Congresso Nacional
2016	Dilma	São Cristóvão e Névis	Caribe	Em promulgação/MRE
2018	Temer	Jordânia	Ásia	Em vigor
2018	Temer	Indonésia	Ásia	Em vigor
2018	Temer	Paquistão	Ásia	Em promulgação/MRE
2021	Bolsonaro	Camboja	Ásia	Tramitação Congresso Nacional
2022	Bolsonaro	Laos	Ásia	Tramitação Ministérios

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2023c).

Em 2016, ano de transição de Dilma Rousseff a Michel Temer, o número de projetos e atividades isoladas novas e em execução foi de 139, o mais baixo desde 2005, ano em que teve início a trajetória consistentemente ascendente da CTPD brasileira — ver Gráfico 8, abaixo. Nos anos seguintes (de 2017 a 2020), registrou-se estabilidade em nível baixo (média de 132 ao ano). Quanto ao governo do presidente emedebista, ainda que houvesse o desígnio de apresentar a política externa em novas bases para demarcar diferenças com os governos petistas, mudanças profundas na PEB não prosperaram, em especial porque o governo não atribuía singular relevância à política exterior. A cooperação técnica internacional, dessa forma, permaneceu sob baixa prioridade política e sob os efeitos do contingenciamento global do orçamento público, que atravessava ainda os efeitos da recessão de 2015 e 2016. A burocracia encarregada da temática, nesse contexto, dedicou-se à desafiadora tarefa de otimizar a prestação de CTPD (ou seja, “fazer mais com menos”), o que conferiu relevância à pauta de cooperação técnica trilateral, como visto no capítulo anterior. É bem verdade, ainda, que, em 2017 e 2018, houve pequena recuperação no número de *novos* projetos e atividades isoladas, do que se é possível derivar ao menos duas conclusões: (i) que a cooperação técnica não foi inteiramente obliterada e/ou rechaçada pela PEB de Temer; e (ii) que, a partir de um mínimo espaço político e fiscal, a burocracia especializada é capaz de mover-se para dar andamento à prestação de cooperação técnica pelo Brasil a países em desenvolvimento.

Em relação do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), a situação inaugurada nos anos Temer agravou-se, e as reorientações de diretrizes estratégicas enfim lograram gerar uma ruptura efetiva com preceitos históricos da política externa brasileira. Uma dessas rupturas foi a adoção de uma plataforma ideológica que, ao fim e ao cabo, rejeitava a cooperação Sul-Sul como meio e como fim, movimento que se alimentava da polarização doméstica do Brasil e da politização de assuntos típicos da pasta das relações exteriores. Isso teve como consequência um esvaziamento quase que integral da CTPD do Brasil de 2019 a 2020. A esse panorama já limitante somou-se, a partir de 2020, a crise sanitária global de Covid-19, gerando, assim, uma virtual paralisia da prestação de cooperação por parte Agência Brasileira de Cooperação, que fez da execução de compromissos pactuados anteriormente a sua única preocupação. Com efeito, ilustra esse entendimento o fato de que, em 2020, tão somente dezessete projetos ou atividades isoladas de cooperação técnica foram iniciados pela ABC. Dessa forma, conforme dito previamente no presente trabalho, a tímida tendência de recuperação ensaiada no último ano da gestão Michel Temer foi interrompida em 2019, em função das rupturas na PEB, e derrubada em 2020, em função das limitações impostas pandemia.

Gráfico 8: Projetos e Atividades Isoladas de Cooperação Técnica Novas e em Execução por Ano, por região (2003-2020)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil, 2023b.

Parece ser possível, neste momento, à luz dos apontamentos realizados, concluir que o tema da cooperação técnica é um *tema de Estado* no Brasil, pois está inscrito na Constituição Federal de 1988, faz parte da história de formação e consolidação do Estado brasileiro, e é praticado de maneira ininterrupta desde ao menos a década de 1950, no caso da cooperação recebida, e desde a década de 1980, no caso da cooperação prestada. De maneira invariável, qualquer que fosse a orientação do governo no poder, o Brasil engajou-se, por menor que fosse tal engajamento, com o tema da cooperação técnica internacional, por essa razão aqui entendido como um tema enraizado no Estado brasileiro (LIMA, 2012).

O desenvolvimento deste trabalho permite concluir, por outro lado, que a priorização da cooperação técnica Sul-Sul *não* é uma política de Estado no Brasil. Em outras palavras, priorizar a pauta de prestação de cooperação técnica a países em desenvolvimento não é uma prática consensuada e estável no país (LIMA, 2012). Constitui-se, pois, em prática não imune a alternâncias de prioridade por parte dos distintos governos à frente do Executivo. A oscilação verificada entre 2003 e 2020, representada pelo Gráfico 8, é ilustrativa dessa conclusão. Nesse sentido, embora haja, no Estado, uma burocracia especializada, comprometida e capaz de manter as funções básicas da CTPD brasileira sob quaisquer circunstâncias, ela não detém autonomia política, financeira e executória para promover evoluções quantitativas e qualitativas nos projetos e atividades de cooperação técnica horizontal. A decisão de fazê-lo, pois, está integralmente vinculada aos interesses da alta administração federal de situação.

A partir disso, é possível questionar o que leva um governo à frente do Executivo federal à escolha de priorizar ou não a prestação de cooperação técnica horizontal e decidir por implementar ou não uma agenda de evolução qualitativa e quantitativa da CTPD. Com base nas quatro administrações analisadas, sobressaem dois fatores principais: as condições macroeconômicas do país e as orientações de política externa. Quanto ao primeiro (condições macroeconômicas), cumpre observar que crescimento do PIB e situação fiscal impactam a alocação de recursos para a pasta das relações exteriores, em geral, e para a ABC, em específico. Ainda que a parcela do orçamento público dedicada à prestação de cooperação técnica internacional seja invariavelmente diminuta ante o total, gastos no exterior são alvo prioritário de cortes ao sinal da menor desaceleração econômica, haja vista a dificuldade de justificar tal rubrica perante a opinião pública doméstica. Nos governos Lula I e II, por exemplo, a orientação de política externa manteve-se perene, mas a situação econômica do seu segundo mandato possibilitou maior expansão da CTPD em comparação com o primeiro. Quanto ao segundo fator (orientação de política externa) é fato que as diretrizes gerais de política exterior são fator decisivo para que a CTPD possa evoluir ao longo de determinado governo. Tais diretrizes informam a prioridade que será conferida não apenas à cooperação Sul-Sul, mas também às relações com África, América Latina e Caribe, regiões de atuação prioritária da cooperação técnica Sul-Sul brasileira. Nesse sentido, ao comparar o último ano de mandato de Michel Temer com o primeiro de Jair Bolsonaro, observam-se condições econômicas semelhantes, mas diferente orientação de política externa, o que acarretou mudança na prioridade conferida à cooperação técnica horizontal e retração desta de 2018 para 2019.

É necessário assinalar, por fim, que, ao longo do presente trabalho, constatou-se a existência de um terceiro fator nessa equação. Se é bem verdade que as condições econômicas e as diretrizes de política externa ditam o grau de prioridade com que será tratada a prestação de cooperação técnica em determinado governo, também é fato que a capacidade de responder a essa demanda por parte da estrutura burocrática responsável pelo tema é fator decisivo no sucesso da implementação da CTPD. Como visto, ao longo do século XX, o Brasil teve de readequar diversas vezes as suas instâncias de tratamento de cooperação (da CNAT à ABC), para ajustar-se à intensificação dessa prática na estrutura do Estado. No século XXI, essa necessidade também foi percebida, mormente nos anos em que a ABC mais foi demandada (entre 2008 e 2012), quando o número de projetos em execução desafiava a Agência em uma série de frentes — do quadro técnico à dotação orçamentária. Apesar de ajustes pontuais, a ABC nunca foi amplamente reformada, de forma que os seus desafios institucionais persistem no tempo presente e ensejam um exame dos possíveis caminhos para a sua modernização.

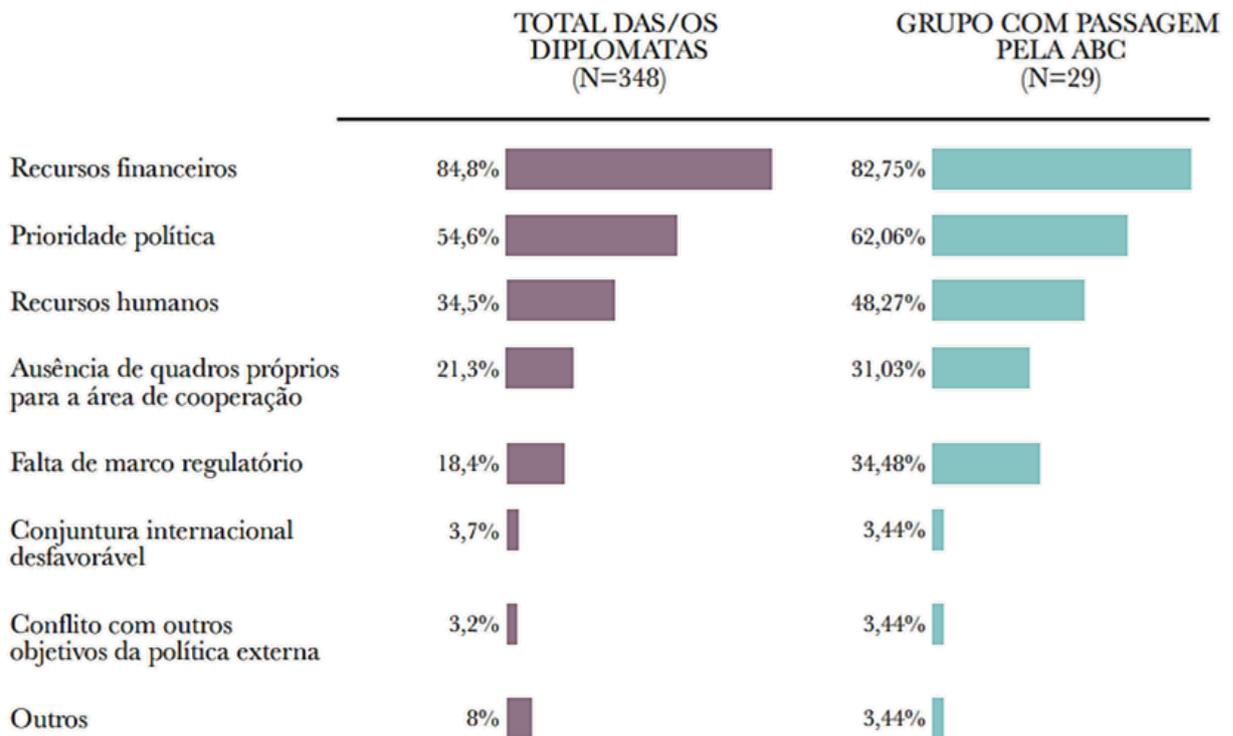
4.2 ADAPTANDO E MODERNIZANDO A COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL DO BRASIL: reformas institucionais e Buenos Aires +40

A análise realizada ao longo deste trabalho foi instrumental para a compreensão do fato de que a cooperação técnica Sul-Sul do Brasil, notadamente aquela prestada pela Agência Brasileira de Cooperação, perpassa um momento que enseja ajustes e modernizações. É necessário perceber, contudo, que essas dificuldades não advêm apenas de uma despriorização da agenda de cooperação por parte das diferentes administrações que ocupam o Executivo federal. Elas são originadas também do fato de que a ABC precisa equacionar os limites orçamentários e de pessoal atualmente enfrentados para atender adequadamente à sua demanda de projetos e ajustar-se aos modelos de cooperação técnica Sul-Sul que ganham força no sistema internacional. Antes de proceder, contudo, ao exame de algumas das propostas de reforma para esse arranjo institucional, parece ser útil explorar e compreender em maiores detalhes o diagnóstico acerca dos principais problemas enfrentados pela principal instituição do atual sistema brasileiro de cooperação técnica, a ABC. Nesse sentido, recorre-se a Milani (2017), o qual, no marco dos 30 anos da criação da Agência, desenvolveu e implementou levantamento por meio de pesquisa de opinião junto a 349 agentes diplomáticos brasileiros. A consulta a diplomatas é ferramenta valiosa nesse contexto, haja vista o envolvimento destes com os procedimentos e o dia a dia da cooperação técnica brasileira. Questionando-os a respeito de uma ampla gama de questões envolvendo a CTPD do Brasil, no geral, e a estrutura institucional da ABC, em específico, Milani (2017) contribui significativamente para a compreensão dos desafios enfrentados em um contexto doméstico e internacional cada vez mais complexo.

Em primeiro lugar, cumpre passar em revista algumas impressões gerais sobre a CTPD do Brasil. Aproximadamente 50% dos diplomatas consultados afirmaram que a cooperação internacional para o desenvolvimento é ou foi um tema prioritário em sua carreira no Ministério das Relações Exteriores, e porcentagem similar assinalou que a CID é muito importante ou poderia ser muito importante para a política externa brasileira. Segundo um dos entrevistados, a cooperação técnica “pode ser importante instrumento de *soft power*, de construção de parcerias, mas [para isso] é preciso definir mais claramente parâmetros e estratégias de atuação, aperfeiçoar mecanismos de verificação de resultados e de comunicação pública” (Ibid., p. 159). Dos agentes diplomáticos consultados, ademais, 75,7% disseram ver a cooperação com países em desenvolvimento (CTPD) como a modalidade mais importante de cooperação para o Brasil, e a cooperação bilateral recebida como a menos importante (Ibid.) — dado que é interessante, haja vista a importância dessa modalidade no século XX junto a EUA, Japão, entre outros.

A referida pesquisa realizada por Milani (2017) evidenciou que os diplomatas brasileiros consultados atribuem a nota 6,98 (sobre 10) a respeito da atuação geral da ABC. Em consonância com os resultados e conclusões obtidos pelo presente trabalho, a pesquisa de opinião junto ao Itamaraty também demonstra que as questões concernentes aos recursos financeiros e à oscilação de prioridade política são as maiores dificuldades enfrentadas pela ABC em sua agenda de promoção da cooperação técnica — ver Gráfico 9, disposto logo abaixo. Na sequência, os diplomatas consultados elencaram como principais limitações da Agência a situação do quadro técnico (recursos humanos e ausência de quadros próprios) e a falta de um marco regulatório para a cooperação internacional. Milani ressalta que, para os diplomatas que já haviam trabalhado diretamente na ABC, as questões referentes à prioridade política e ao quadro técnico tornavam-se ainda mais prementes, de maneira 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” (Ibid., p. 147).

Gráfico 9: Principais dificuldades para atuação na agenda de cooperação



Fonte: Milani (2017, p. 173)

Há, além disso, relatos valiosos no levantamento de Milani (2017), muitos dos quais se coadunam com conclusões obtidas ao longo do presente trabalho. A saber, um dos diplomatas consultados relata que o governo Lula, bem como seus predecessores imediatos, valorizou institucionalmente a ABC, mas que, a partir de Dilma, as dificuldades envolvendo a Agência cresceram. Segundo ele, “[...] 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” (Ibid., p. 169). Nesse sentido, os diplomatas envolvidos no levantamento realizado por Milani julgaram que as principais ações para incrementar a capacidade institucional da ABC e para difundir a sua imagem perante a comunidade internacional são, em ordem decrescente de prioridade: aumentar o orçamento da Agência; reforçar sua atuação como cabeça de um sistema de coordenação da cooperação técnica internacional no Estado brasileiro; definir setores prioritários de atuação; implementar mais parcerias com organismos multilaterais; ampliar mandato institucional; priorizar determinados países em desenvolvimento; e estabelecer escritórios regionais (MILANI, 2017, p. 170).

A questão do marco regulatório para a cooperação internacional, notadamente, é tema em voga ao menos desde a criação da ABC. A extinção do FUNEC, previsto no decreto que estabeleceu a Agência, decorreu justamente da inexistência de legislação específica que permitisse a utilização de recursos públicos para o desenvolvimento de outros países (LEITE, 2016). A inexistência desse documento torna a CTPD brasileira mais morosa, custosa, burocrática e, por vezes, de difícil compreensão por parte do parceiro recipiendário, de maneira que a implementação de projetos por meio de parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento acaba sendo uma ferramenta a que as partes envolvidas recorrem com mais frequência do que o usual, como uma forma de agilizar processos (MILANI, 2017). De fato, até a atualidade, não há um marco jurídico específico que regulamente, de forma abrangente, a cooperação técnica entre países em desenvolvimento prestada pelo Brasil, de forma que as atividades nesse âmbito são geralmente pautadas por normas constitucionais, leis esparsas e acordos bilaterais. A implementação de um marco regulatório, nesse sentido, poderia trazer diversos benefícios, como maior clareza, agilidade, transparência e segurança jurídica para as ações de cooperação técnica internacional. O esforço de estabelecer diretrizes e procedimentos específicos, funções típicas de um marco regulatório, poderia ajudar na gestão eficiente dos recursos financeiros e físicos, na definição de prioridades para a ação do Estado e na avaliação dos impactos das iniciativas de CTPD (BRASIL, 2017b).

Outra preocupação mencionada inúmeras vezes no referido levantamento foi a dotação orçamentária da Agência Brasileira de Cooperação. De fato, como visto previamente neste trabalho, as oscilações na disponibilidade orçamentária do governo impactam sobremaneira a capacidade da ABC de executar seus projetos e de propor novas ações, como vivenciado nos governos Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Uma das formas de atenuar tal efeito seria mediante a promoção de iniciativas de cooperação técnica trilateral, já mencionadas neste trabalho. Os benefícios financeiros dessa modalidade ficam evidentes em ao menos duas frentes. Primeiro, a cooperação técnica trilateral permite o compartilhamento de custos entre os países e/ou organizações internacionais envolvidos, o que propicia acesso a fontes diversificadas de financiamento e, por consequência, redução de riscos financeiros para o projeto. Segundo, promove-se a eficiência na utilização desses recursos, haja vista que cada cooperante pode engajar-se financeiramente nas áreas em que detém maior expertise técnica. Somam-se aos benefícios financeiros da cooperação trilateral vantagens de cunho técnico, como o fortalecimento de vínculos político-diplomáticos entre mais países e a redução da dependência de uma única fonte de cooperação. Por fim, vale mencionar que as iniciativas de cooperação trilateral tendem a proporcionar a viabilização de projetos na modalidade projetos estruturantes, haja vista a maior disponibilidade de recursos financeiros e de expertise (ONU, 2023). Defende-se, assim, que a pauta de cooperação técnica do Brasil deve beneficiar-se da ampliação dos projetos implementados na modalidade trilateral.

Quanto às reformas institucionais da ABC, cumpre notar, por fim, que o seu quadro de pessoal é também questão que impõe desafios perenes ao arranjo institucional de cooperação técnica brasileiro. Como já mencionado um par de vezes, a administração pública brasileira não conta com uma carreira estruturada de analista de cooperação internacional, de maneira que os recursos humanos disponibilizados para a ABC o são de forma transitória e pouca formalizada. O PNUD exerceu papel essencial nesse sentido ao longo dos anos, auxiliando na capacitação dos funcionários e na disponibilização de consultores próprios para compor o quadro da ABC. Disso adveio, posteriormente, o embate de despenudizar *versus* itamaratizar a ABC, bem como uma série de questionamentos por parte do Ministério Público Federal (MPF) do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a contratação de pessoal para a área de cooperação técnica sem a realização de concurso público e sem a observância das leis trabalhistas e previdenciárias brasileiras. Ao final dos anos 2000, em função disso, elaborou-se proposta para a criação da carreira de agente de cooperação, que seria desvinculada do serviço exterior brasileiro. Segundo Milani (2017, p. 51), “não se tratava de desvincular a agenda da CTI da política externa, mas de garantir à ABC capacidade administrativa e autonomia operacional”. A iniciativa, contudo,

foi malograda, e tal questão resta pendente até o presente. Percebe-se, dessa forma, que é necessário avançar na definição de uma solução para o quadro de pessoal da ABC, haja vista não apenas a questão jurídica imbricada, mas também o desígnio de dotar o órgão de expertise específica nas temáticas de cooperação técnica, gestão de projetos e relações internacionais.

Por fim, neste esforço de abordar a modernização da cooperação técnica Sul-Sul do Brasil, é necessário mencionar, ainda que de forma breve, dinâmicas que tiveram lugar no plano internacional nos últimos anos. Notadamente, destaca-se a realização da II Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul: PABA +40. Tal conferência, realizada em março de 2019, novamente na cidade de Buenos Aires, teve como propósito dar seguimento às discussões iniciadas em 1978, quando da assinatura do Plano de Ação de Buenos Aires sobre Cooperação Sul-Sul (PABA), e ajustar as suas recomendações para o contexto da terceira década do século XXI. O PABA de 1978, conforme analisado no primeiro capítulo deste trabalho, logrou consolidar um quadro referencial para a cooperação técnica entre países em desenvolvimento na ONU, assentado sobre os princípios da soberania nacional, independência econômica, igualdade de direitos e não ingerência nos assuntos internos, em bases que diferiam da cooperação Norte-Sul (PEREIRA; MEDEIROS, 2015; IGLESIAS PUENTE, 2010).

Os objetivos da Conferência PABA +40 foram, em linhas gerais, a revisão do progresso atingido, a reafirmação de compromissos, a identificação de novas oportunidades e a elevação das parcerias. Nessa segunda edição da conferência, os países em desenvolvimento alertaram para o fato de que a cooperação Sul-Sul deve trabalhar com novos temas, como o combate e a adaptação às mudanças climáticas, a crescente demanda energética e a ampliação da lacuna entre países ricos e pobres ao redor do globo, porém sem deixar de lado temas já considerados tradicionais para a cooperação técnica, como agricultura, formação profissional, urbanização e saúde pública. Outro fator marcante do PABA+40 foi a forte presença de organizações da sociedade civil e de representantes do setor privado, o que ilustra o aumento da importância relativa desses agentes na agenda de cooperação Sul-Sul (IISD, 2019).

A delegação diplomática brasileira presente em Buenos Aires, em 2019 (sob governo Bolsonaro, pois), proferiu discurso de robusto apoio à cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Ruy Pereira, Diretor-Geral da ABC, foi o delegado brasileiro e, nesse contexto, ressaltou a vasta carteira de projetos da ABC (mais de 7.000 executados em 30 anos, em mais de 100 países em desenvolvimento), que faz do Brasil um dos principais provedores de cooperação a países em desenvolvimento. O Brasil também posicionou-se a favor da manutenção da cooperação triangular em bases flexíveis, bem como do aumento da cooperação descentralizada, buscando impulsionar o intercâmbio de experiências entre governos locais.

Como principais desafios para a cooperação técnica horizontal no século XXI, a delegação brasileira sublinhou o esgotamento de recursos financeiros para a cooperação para o desenvolvimento, bem como a questão da medição e da avaliação da cooperação Sul-Sul. Quanto a este último ponto, o Brasil reconheceu que a sua agenda de CTPD busca tornar-se cada vez mais vinculada à Agenda 2030, sob o pretexto de “não deixar ninguém para trás” (ONU, 2019). Assim, o Estado brasileiro tem buscado medir os seus esforços de cooperação internacional a partir dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), vide abaixo.

A saber, a Agenda 2030 foi estabelecida pelas Nações Unidas em 2015 como guia para a promoção do desenvolvimento de forma transversal no mundo. Segundo Schleicher e Barros (2022, p. 140), “[...] a Agenda 2030 é, em essência, a visão do coletivo de países sobre o caráter multidimensional dos desafios globais de desenvolvimento, bem como um ateste dos limites físico-naturais do planeta para superá-los, [...] e é calcada na centralidade da existência digna das pessoas, na sustentabilidade global, além da relação pacífica e da parceria entre os povos”. Tal agenda se desdobra em 17 objetivos, os ODS, dentre os quais se destacam a redução das desigualdades (ODS 10) e as parcerias e meios de implementação (ODS 17), apesar do fato de que todos mantêm relação com a pauta de cooperação técnica horizontal. Para monitorar o progresso em direção a tais objetivos ambiciosos, as Nações Unidas estabeleceram 169 metas e comprometeram-se a coordenar a criação de uma estrutura integrada de monitoramento global dos ODS. Esse empenho reflete a necessidade de avaliação constante e de ajustes estratégicos periódicos para alcançar os objetivos delineados pela Agenda 2030.

No Brasil, essa tarefa está sendo executada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual, já por via de tradição, publica o relatório “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional” (Cobradi), em parceria com a ABC. Nesse sentido, observa-se que as instituições do Estado brasileiro dedicadas à cooperação técnica movimentam-se no sentido de modernizar a contabilização dessa atividade do ponto de visto de gasto público. Com efeito, “além de um engajamento ativo que resultará em debate mais qualificado sobre a participação do Brasil no progresso ODS, é certo que a ampliação dos horizontes metodológicos terá impactos positivos na qualidade, quantidade e detalhamento dos dados coletados (SCHLEICHER; BARROS, 2022, p. 155). Vale mencionar, por fim, que a contabilização mais precisa e abrangente dos dados de cooperação internacional também poderá ser útil para subsidiar a identificação de áreas e temáticas de atuação para a ABC, recomendação que fora feita pelos agentes diplomáticos brasileiros no levantamento realizado por Milani (2017).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cooperação técnica Sul-Sul do Brasil é movida pelos princípios da horizontalidade, da neutralidade, da não condicionalidade e dos benefícios mútuos, além de privilegiar projetos que visam ao desenvolvimento de capacidades in loco, com respeito às necessidades e realidade locais. O Brasil trabalha com três modalidades de cooperação técnica horizontal, a saber, entre países em desenvolvimento, com país desenvolvido e com organismo internacional (BRASIL, 2013). No tocante às motivações para cooperar, é fato que o Brasil, em nível discursivo, enfatiza justificativas de ordem histórica e cultural, mas, em nível prático, observam-se também fatores econômicos, políticos e geoestratégicos, e aspectos relativos a imagem e credibilidade no plano internacional (DUARTE, 2013). A cooperação técnica brasileira é coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação, e o seu desenvolvimento encontra respaldo na Constituição de 1988, no artigo 4º, que elenca a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade como um dos princípios que guiam as relações internacionais do país (BRASIL, 1988). Várias entidades nacionais brasileiras são mobilizadas como executoras dos projetos de cooperação técnica na América Latina, no Caribe, na Ásia-Pacífico e na África, entre elas a Embrapa, a Fiocruz e o SENAI. Desenvolvem-se projetos em saúde pública, agricultura e formação profissional, entre diversas outras áreas temáticas, há ao menos quatro décadas, de maneira que o Brasil é, hoje, reconhecido pela capilaridade e pela qualidade de sua cooperação técnica prestada.

Esta dissertação inseriu-se em meio ao panorama descrito imediatamente acima, porém não de forma geral, mas sim a partir de um recorte específico. A saber, o objetivo geral do presente trabalho foi analisar as oscilações registradas na prioridade conferida à política de cooperação técnica Sul-Sul do Brasil nos governos de Lula da Silva (2003 a 2010), Dilma Rousseff (2011 a 2016), Michel Temer (2016 a 2018) e Jair Bolsonaro (2016 a 2018). Partiu-se do entendimento de que, ao longo dos anos 2000, o Brasil havia expandido e consolidado sobremaneira a sua política de prestação de cooperação técnica Sul-Sul – com um robusto fortalecimento da ABC e um consistente crescimento do número de projetos e atividades desenvolvidos, além de uma centralidade para a temática no âmbito da dita política externa ativa e altiva de Lula e Amorim –, mas que essa trajetória arrefecera na década seguinte (anos 2010), sob Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Vê-se, nesse sentido, que esta pesquisa foi delimitada à cooperação técnica Sul-Sul, do ponto de vista temática, e aos quatro referidos governos e ao íterim de 2003 a 2022, do ponto de vista temporal. Ademais, com base no objetivo geral mencionado acima, foram apontados sete objetivos específicos. Tais objetivos específicos ensejaram a divisão do trabalho em três capítulos de desenvolvimento.

No primeiro capítulo de desenvolvimento, buscou-se analisar a trajetória da cooperação técnica no plano internacional em perspectiva histórica, sob o entendimento de que tal temática, no Brasil, não se desenvolve em meio ao vácuo histórico e de que, assim sendo, somente é possível entender a trajetória da cooperação brasileira se analisadas as mudanças do tema no âmbito externo. Aqui, correspondeu-se ao objetivo específico número (i) desta dissertação: examinar a evolução histórica, no plano internacional, da cooperação para o desenvolvimento e o surgimento da cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Observou-se, primeiro, que o pós-Segunda Guerra Mundial e a divisão do mundo sob a lógica bipolar da Guerra Fria costumam ser considerados como o ponto de partida para o debate moderno sobre cooperação internacional. Em seguida, verificaram-se as primeiras iniciativas voltadas à estruturação de um arranjo institucional para a cooperação Norte-Norte e Norte-Sul, como o Plano Marshall e sua governança, o Comecon, os órgãos do Sistema ONU e o surgimento do conceito de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento no âmbito da OCDE. Por fim, explorou-se o questionamento dos moldes da cooperação vertical, bem como o surgimento da articulação entre o Terceiro Mundo e a consequente criação do conceito de cooperação técnica Sul-Sul como prática e como ideal.

O segundo capítulo de desenvolvimento correspondeu aos objetivos específicos (ii), (iii) e (iv). Em primeiro lugar, examinou-se como a dinâmica da cooperação Norte-Sul se desdobrou no contexto brasileiro desde a década de 1950 e como o Estado lidou com a paulatina transição em direção à tendência da cooperação técnica Sul-Sul, processo que culminou com o estabelecimento da Agência Brasileira de Cooperação, em 1987. Em segundo lugar, procedeu-se à realização daquele que talvez o principal esforço da presente pesquisa: o levantamento e a esquematização de projetos e atividades isoladas de cooperação técnica Sul-Sul nos quatro governos analisados, bem como a análise de cada uma das administrações sob o ponto de vista da política de cooperação Sul-Sul e das condições econômicas e político-institucionais. Essa etapa da pesquisa foi fundamental para a derivação de conclusões sobre o tema proposto.

Por fim, no terceiro capítulo de desenvolvimento, executou-se o objetivo específico (v) – contrastar a política de cooperação técnica Sul-Sul empenhada nos quatro governos em análise –, bem como os objetivos específicos (vi) e (vii). Nesta etapa, pode-se concluir que, nos anos 2010, a cooperação técnica Sul-Sul do Brasil teve substantiva contração em relação ao decênio anterior, tanto por imposição dos fatos quanto por opção de governo. Buscou-se aqui, ademais, analisar os principais desafios de ordem jurídica, institucional e orçamentária a serem superados para que a cooperação técnica horizontal brasileira possa, no futuro, ser blindada de flutuações e usufruir de maior constância e perenidade. Por fim, abordaram-se tendências da temática no âmbito externo, notadamente no contexto da conferência PABA+40, em 2019.

Com base no caminho percorrido, faz-se possível, agora, retomar o problema de pesquisa que orientou este trabalho, qual seja: “a prática de priorizar a prestação de cooperação técnica no eixo Sul-Sul constitui uma política de Estado no Brasil?”. Retoma-se, além disso, a hipótese com que se trabalhou: “a priorização da prestação de cooperação técnica Sul-Sul não constitui uma política de Estado no Brasil, na medida em que está ela permeável e vulnerável às alternâncias de governo à frente do Poder Executivo federal”. Com efeito, o esforço de pesquisa realizado permitiu corroborar a hipótese levantada inicialmente. Concluiu-se, com o desenvolvimento desta dissertação, que, a despeito de ser a cooperação técnica um tema já típico para o Estado brasileiro, priorizar a pauta de prestação de cooperação técnica a países em desenvolvimento não é uma prática consensuada e estável no país. Fazê-lo, na verdade, constitui decisão típica de governo, de maneira que a cooperação técnica horizontal é, no Brasil, altamente suscetível às alternâncias de prioridade parte dos distintos governos à frente do Executivo federal. As bruscas mudanças de panorama e a oscilação registrada entre as décadas de 2000 e de 2010 (ver Gráfico 8, no capítulo anterior) são prova e ilustram esse entendimento. O esforço de pesquisa permitiu observar, ainda, que tal decisão de priorizar, ou não, a prestação de cooperação técnica no eixo Sul-Sul é condicionada por dois fatores principais, quais sejam, as condições macroeconômicas do país e as orientações de política externa do governo.

Outra constatação relevante observada ao longo deste esforço de pesquisa diz respeito ao fato de que, para além dos fatores mencionados imediatamente acima (condições macroeconômicas e orientação de política externa), a robustez institucional e material da estrutura burocrática responsável pelo tratamento da cooperação técnica no âmbito do Estado também é fator decisivo para que possa ser implementada, de maneira efetiva, uma política de priorização da cooperação técnica Sul-Sul. Nesse sentido, constatou-se que, no caso do Brasil, tal estrutura, representada pela Agência Brasileira de Cooperação, enfrenta desafios de ordem institucional e material, entre os quais se destacam a falta de adequado aporte financeiro por parte do Estado, a inexistência, no país, de um marco regulatório da cooperação internacional e a ausência de quadros técnicos de pessoal próprios para a área de cooperação internacional. Parece ser correto apontar, por fim, que as ações de cooperação técnica horizontal devem ser comunicadas de maneira mais efetiva e transparente para a sociedade, o que, uma vez em prática, poderia reduzir a resistência que a opinião pública brasileira conserva a respeito do assunto, assim contribuindo para que haja menor volatilidade política no que tange à priorização da agenda de CTPD no Brasil. Faz-se bastante relevante, nesse sentido, os esforços da ABC e do IPEA para contabilização dos gastos do Estado com a cooperação para o desenvolvimento internacional, e a compatibilização desta metodologia com os ODS das Nações Unidas.

De maneira geral, optou-se pela realização de uma dissertação na temática escolhida não apenas em função da sua relevância técnica para as áreas de relações internacionais, política externa brasileira e estudos sobre o desenvolvimento, mas também em função dos possíveis impactos políticos e sociais de uma análise nesse sentido. Como dito anteriormente, sustenta-se que o exame da política de cooperação técnica Sul-Sul do Brasil contribui para o entendimento das relações do país com regiões e com países intrinsecamente vinculados ao processo de formação da sociedade e do Estado brasileiros (a África e a América Latina), bem como para a refundação dos paradigmas de desenvolvimento em nível internacional sob bases mais justas e socialmente orientadas. Além disso, ressalta-se que o desenvolvimento da presente pesquisa enseja ainda desdobramentos futuros e agendas prospectivas de estudo. É fato, por exemplo, que uma análise nos moldes aplicados nesta dissertação seria profícua também para as demais modalidades da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, como a cooperação educacional, a cooperação técnico-científica, a cooperação financeira, entre outras.

Uma agenda futura de pesquisa poderia envolver, ademais, uma avaliação detida de reformas que vêm sendo implementadas por instituições análogas à ABC em outros países. A Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), por exemplo, recentemente, passou a condicionar suas iniciativas e projetos de cooperação técnica internacional ao envolvimento de uma empresa japonesa no projeto, *in loco*, bem como a conferir ênfase cada vez maior a projetos que dialoguem com os ODS, em especial na área de sustentabilidade e tecnologia e inovação. Cumpre verificar, nesse sentido, se adotar práticas semelhantes na pauta de cooperação técnica brasileira seria profícuo, além de verificar se os princípios basilares da cooperação brasileira, como a horizontalidade, a não condicionalidade, entre outros, seriam resguardados.

Por outro lado, outro caminho de pesquisa que certamente contribuiria para a agenda de cooperação internacional do Brasil, de maneira abrangente, diz respeito à cooperação técnica recebida de países desenvolvidos. Como visto anteriormente, desde a década de 1990, o Brasil lida com os impactos do seu processo de “graduação” por parte de países desenvolvidos e de organizações internacionais, o que reduziu sobremaneira a sua cooperação recebida. Hoje, no entanto, o desenvolvimento do Brasil perpassa uma etapa de demanda intensiva por inovação e tecnologia, a fim de que seja possível modernizar o setor produtivo nacional e atender de forma adequada a suas demandas sociais. Nesse sentido, a cooperação técnica recebida pelo Brasil e oriunda de países como Alemanha, Japão, Estados Unidos e China, entre outros, poderia ser essencial para que o país pudesse atravessar a fronteira tecnológica e aprofundar-se em temas como reindustrialização, modernização agrícola, digitalização, etc. Cumpre avaliar, portanto, a pertinência da realização de estudo sobre a cooperação técnica recebida pelo Brasil hoje.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDENUR, Adriana Erthal. **Novos rumos para a cooperação sul-sul em clima e meio ambiente**. Carta Capital. [S.L.]. maio 2022. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniaio/como-o-brasil-pode-retomar-a-cooperacao-internacional-em-clima-e-meio-ambiente/>. Acesso em: 10 jan. 2024.
- ABREU, Fernando José Marroni de. A Evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 3-16, 2013.
- ALMINO, João; LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (org.). **30 Anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017. 330 p. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/1193-30-anos-ABC_05_05_V_7.pdf. Acesso em: 05 dez. 2023.
- ARAÚJO, Victor Leonardo de. A economia brasileira sob o governo Bolsonaro (2019-202): neoliberalismo radical e pragmatismo econômico. **Texto para Discussão sobre o Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-33, 27 jul. 2023. Centro Internacional Celso Furtado. <http://dx.doi.org/10.29327/5286230>. Disponível em: https://centrocelsofurtado.org.br/arquivos/file/TDD_01_2023.pdf. Acesso em: 20 dez. 2023.
- BARRETO, Pedro Henrique. História de Bretton Woods. **Desafios do Desenvolvimento (Ipea)**, Brasília, v. 50, n. 6, maio 2009
- BAUMANN, Renato; SCHLEICHER, Rafael. O Tema da Cooperação Internacional do Brasil. In: BAUMANN, Renato (org.). **Percursos Incompletos: a política econômica externa do Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. Cap. 9. p. 257-278.
- BOLLE, Monica Baumgarten de. **Como matar a borboleta azul: uma crônica da era Dilma**. [S.L.]: Intrínseca, 2016.
- BRACHO, Gerardo; CAREY, Richard; HYNES, William; KLINGEBIEL, Stephan; TRZECIAK-DUVAL, Alexandra. **Origins, Evolution and Future of Global Development Cooperation**. Bonn: Deutsches Institut Für Entwicklungspolitik, 2021.
- BRASIL. ABC, Agência Brasileira de Cooperação. MRE, Ministério das Relações Exteriores. **Histórico**. 2023a. Disponível em: <https://www.abc.gov.br/SobreAbc/Historico>. Acesso em: 05 dez. 2023.
- BRASIL. MRE, Ministério das Relações Exteriores. **Portal de Dados Abertos: projetos de cooperação internacional**. Projetos de Cooperação Internacional. 2023b. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/projetos-de-cooperacao-internacional>. Acesso em: 10 dez. 2023.
- BRASIL. MRE, Ministério das Relações Exteriores. **Concórdia: acervo de atos internacionais do Brasil**. 2023c. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/>. Acesso em: 05 jan. 2023.
- BRASIL. SENADO FEDERAL. **Portal Siga Brasil**. 2023d. Disponível em: <https://www9.senado.leg.br/QvAJAZZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPain>

elEspecialista.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=LB137,2019. Acesso em: 01 dez. 2023.

BRASIL. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; ABC, Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação Internacional em Tempos de Pandemia: Relatório Cobradi 2019-2020.** Brasília: Ipea/Abc, 2022a. 188 p. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10920/3/Cooperacao_internacional.pdf.

BRASIL. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; ABC, Agência Brasileira de Cooperação. **A Cooperação Educacional e Científica Brasileira em Foco: Relatório Cobradi 2021.** Brasília: Ipea/Abc, 2022b. 224 p. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11621/1/Relatorio_Cobradi_2021_A_cooperacao_Educacional_PublicacaoPreliminar.pdf.

BRASIL. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; ABC, Agência Brasileira de Cooperação. **Dimensionamento de gastos das instituições da Administração Pública Federal na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI): 2017-2018.** Brasília: Ipea/Abc, 2020. 184 p. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/210122_lv_dimensio_namento_de_gastos.pdf.

BRASIL. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; ABC, Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2014-2016.** Brasília: Ipea/Abc, 2018. 315 p. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181219_cobradi_2014-2016.pdf.

BRASIL. ABC, Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes Gerais para a Concepção, Coordenação e Supervisão da Cooperação Técnica Trilateral.** Brasília: Abc, 2017a. 40 p. Disponível em: https://www.gov.br/abc/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/documentos/ManualDiretrizesTrilateral2017_FINAL_BR.pdf. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). **Marco Regulatório.** 2017b. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/regulacao-e-fiscalizacao/alocacao-de-agua-e-marcos-regulatorios/marcos-regulatorios#:~:text=Marcos%20Regulat%C3%B3rios,-Info&text=Trata%2Dse%20de%20um%20conjunto,previstos%20na%20Pol%C3%ADtica%20de%20C3%81guas..> Acesso em: 23 dez. 2023.

BRASIL. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; ABC, Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2011-2013.** Brasília: Ipea/Abc, 2016. 184 p. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7110/1/Coopera%C3%A7%C3%A3o%20brasileira%20para%20o%20desenvolvimento%20internacional_2011-2013.pdf. Acesso em: 05 dez. 2023.

BRASIL. ABC, Agência Brasileira de Cooperação. MRE, Ministério das Relações Exteriores. **Cotton-4 + Togo: uma parceria de sucesso.** Brasília: ABC, 2015. 100 p. Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/centrais-de->

conteudo/publicacoes/documentos/Cotton4_togo_uma_parceria_sucesso_BR.pdf. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. ABC, Agência Brasileira de Cooperação. MRE, Ministério das Relações Exteriores. **Gestão da Cooperação Sul-Sul de 2000 a 2014**. 2014. Disponível em: <https://www.abc.gov.br/Gestao/CooperacaoSulSul>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; ABC, Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010**. Brasília: Ipea/Abc, 2013. 126 p. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2527/1/Livro_Cooperacao_brasileira_para_o_desenvolvimento_internacional-2010.pdf. Acesso em: 05 dez. 2023.

BRASIL. AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Histórico da Cooperação Técnica Brasileira**. 2012. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico>. Acesso em: 01 nov. 2023.

BRASIL. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; ABC, Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea/Abc, 2010. 78 p. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasileira.pdf. Acesso em: 05 dez. 2023.

BRASIL. ABC, Agência Brasileira de Cooperação. MRE, Ministério das Relações Exteriores. **Via ABC**. 2006. Disponível em: https://www.abc.gov.br/intranet/sistemas_abc/siteabc/documentos/via-junho.pdf. Acesso em: 05 dez. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf

BRASIL. Decreto nº 94973, de 25 de setembro de 1987. **Aprova o Estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), e dá outras providências**. Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d94973.htm. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 7486, de 06 de junho de 1986. **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República: 1986-89**. 1. ed. Brasília, Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/25>. Acesso em: 10 dez. 2023.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. As Nações Unidas e a Nova Ordem Econômica Internacional (com atenção especial aos Estados latino-americanos). **Revista Informativa Legislativa**, Brasília, v. 81, n. 21, p. 213-232, mar. 1984.

CARR, Edward Hallet. **Que é História?** [S.l.]: Paz e Terra, 2002.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 5. ed. Brasília: Editora da Unb, 2015. 605 p.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151,

dez. 2014. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/CKYGVYXfKP6GvwydF8WLqPF/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 dez. 2023.

CERVO, Amado Luiz. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 1, n. 37, p. 37-63, jan. 1994.

CERVO, Amado. A Ação Internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio C. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. Cap. 1, p. 20.

CHAPARRO, Fernando. Formas de Inserção da Cooperação Técnica Internacional nos Programas de Desenvolvimento Científico e Tecnológico: a experiência do CIID. In: MARCOVITCH, Jacques (org.). **Cooperação Técnica Internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: Edusp, 1994. p. 30-80.

CORNETET, João Marcelo Conte. A Política Externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2 jul. 2014. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://dx.doi.org/10.22456/2178-8839.47628>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/47628>. Acesso em: 12 dez. 2023.

CORRÊA, Marcio Lopes. **Prática comentada da cooperação internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia**. Brasília: Edição do Autor, 2010. 280 p.

CORSI, Francisco. A política econômica do governo Dilma: baixo crescimento e recessão. **Revista Novos Rumos**, Marília, v. 53, n. 1, p. 153-165, 30 jun. 2016. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/8495>. Acesso em: 12 dez. 2023.

COX, Robert. Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In: GILL, Stephen (org.). **Gramsci, Historical Materialism and International Relations**. 1. ed. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1993. cap. 2, p. 49-66.

COZENDEY, Carlos Márcio B. **Instituições de Bretton Woods: desenvolvimento e implicações para o Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

DESIDERÁ NETO, Walter Antônio et al (org.). **Política Externa Brasileira: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: Funag, 2018. Disponível em: <https://funag.gov.br/loja/download/001-Livro.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2023.

DORATIOTO, Francisco; VIDIGAL, Carlos Eduardo. **História das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2021. 168 p.

DUARTE, Rubens de Siqueira. 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**, Madrid, v. 4, n. 1, p. 137-157, jan. 2013.

DUEÑAS, Carlos Cerda. A Presença do Brasil no Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento: narrativas, realidades e desafios. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, n. 25, p. 303-329, 26 abr. 2021. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <http://dx.doi.org/10.38116/rtm25art11>.

FERREIRA, Aloysio Nunes. Apresentação. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira; ALMINO, João (org.). **30 Anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira**. Brasília: FUNAG, 2017. Cap. 1. p. 1-9. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-80-30_anos_da_abc_visoes_da_cooperacao_tecnica_internacional_brasileira. Acesso em: 12 dez. 2023.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. **O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?**. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 403-428, ago. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/hRXQ6W3JHGXtnbhx36L7xwk/?lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2023.

FÜHRER, H. **The story of official development assistance: a history of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in dates, names and figures**. Paris: OECD, 1996.

GARCIA, Marco Aurélio. O Lugar do Brasil no Mundo: a política externa em um momento de transição. In: SADER, Emir & GARCIA, Marco Aurélio (Org). **Brasil, entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 153-176.

GIAMBIAGI, Fábio. Rompendo com a Ruptura: o governo Lula (2003-2010). In: GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André; CASTRO, Lavinia Barros de; HERMANN, Jennifer. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Cap. 8. p. 197-238.

GOMES, Nathalia Candido Stutz. Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU) (1951-1953) à luz do Programa Ponto Quatro (1949) do governo Truman. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 17, n. 1, p. 1-23, 25 abr. 2022. <http://dx.doi.org/10.21530/ci.v17n1.2022.1195>.

GREMAUD, Amaury Patrick. **Economia Brasileira Contemporânea**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

HALLIDAY, F. For an International Sociology. In: HOBDEN, S. HOBSON, J. M. **Historical Sociology of International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

HELLEINER, Eric. **Forgotten Foundations of Bretton Woods: international development and the making of the postwar order**. Londres: Cornell University Press, 2014.

HIRST, Monica; MACIEL, Tadeu. **A Política Externa do Brasil nos Tempos do Governo Bolsonaro**. Scielo Preprints, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 1-28, 28 set. 2022. <Http://dx.doi.org/10.1590/scielopreprints.4771>. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/download/4771/9230/9673>. Acesso em: 15 dez. 2023.

HOBDEN, S.; HOBSON, J. M. **Historical Sociology of International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

HOBBSAWM, E. **A era dos extremos: o breve século XX 1914 – 1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IGLESIAS PUENTE, Carlos Alfonso. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento de Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no período 1995-2005**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

IISD. **BAPA+40 Hails Potential of South-South Cooperation, Calls for More Support**. 2019. Disponível em: <https://sdg.iisd.org/news/bapa40-hails-potential-of-south-south-cooperation-calls-for-more-support/>. Acesso em: 25 dez. 2023.

KELLSTED, Paul; WHITTEN, Guy. **Fundamentos da pesquisa em Ciência Política**. São Paulo: Blucher, 2015.

KENNEDY, Paul. **O parlamento do homem: história das Nações Unidas**. Lisboa: Edições 70, 2009.

KRASNER, Stephen. Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como Variáveis Intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, ed. 42, p. 93-110, junho de 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n42/08.pdf>. Acesso em: 17 out. 2020.

KRIPPENDORFF, Ekkehart. The Dominance of American Approaches in International Relations. **Millennium: Journal of International Studies**, [s.l.], v. 16, n. 2, p.207-214, jun. 1987. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/03058298870160022601>

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, Clarissa (orgs.). **Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur Global**. Rosário: UNR Editora, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2016, p. 50-69. Disponível em: <https://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/2f88c599-19ee-4f58-a194-cf5f0f11876b/content>. Acesso em: 23 dez. 2023.

LEITE, Iara Costa. **O Envolvimento da EMBRAPA e do SENAI na Cooperação Sul-Sul: da indução à busca pela retroalimentação**. 2013. 381 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/12419/1/Tese%20-%20Iara%20Leite%20-%202013%20-%20Completa>. Acesso em: 05 dez. 2023.

LEITE, Iara Costa; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura Trajber; POMEROY, Melissa. **Brazil's Engagement in International Development Cooperation: the state of the debate**. [S.L.]: Institute Of Development Studies, 2014. 104 p.

LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LIMA, João Brígido Bezerra; CAMPOS, Rodrigo Pires de; NEVES, Juliana de Brito Seixas. **O Perfil da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional na América Latina e no Caribe em 2010: aportes à reflexão sobre a política brasileira de cooperação internacional**.

In: SOUZA, André de Mello e (org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014. Cap. 8. p. 203-249.

LIMA, Maria Regina Soares de. Prefácio. In: AMORIM NETO, Octávio. **De Dutra a Lula: a condução da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LIMA, Maria Regina Soares de. A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 1, n. 48, p. 24-59, junho de 2005.

LORENZINI, Sara. Comecon and the South in the years of détente: a study on east-south economic relations. **European Review Of History: Revue européenne d'histoire**, [S.L.], v. 21, n. 2, p. 183-199, 4 mar. 2014. Informa UK Limited.
<http://dx.doi.org/10.1080/13507486.2014.888708>.

MACEKURA, Stephen. The Point Four Program and U.S. International Development Policy. **Political Science Quarterly**, Nova Iorque, v. 128, n. 1, p. 127-160, maio 2013.

MAIA, Gustavo. Vice de Bolsonaro, Mourão chama países emergentes de "mulambada". **Uol**. São Paulo, p. 1-1. set. 2018. Disponível em:
<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/09/17/mourao-vice-de-bolsonaro-chama-aliados-do-brasil-de-mulambada.htm>. Acesso em: 10 jan. 2024.

MENEZES, Roberto Goulart; FINGERMAN, Natália. Cooperação Sul-Sul no governo de Dilma Rousseff (2011-2016): retração ou transformação? **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 23, n. 1, p. 1-34, 19 maio de 2020. Universidade Federal de Goiás.
<http://dx.doi.org/10.5216/sec.v23i.59660>. Disponível em:
<https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/59660/34785>. Acesso em: 10 dez. 2023.

MILANI, Carlos R. S. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017. 224 p. Disponível em:
<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/729>. Acesso em: 05 dez. 2023.

MILANI, Carlos R. S. Evolução Histórica da Cooperação Norte-Sul. In: SOUZA, André de Mello e (org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014. Cap. 2. p. 33-56.

MILANI, Carlos R. S. Aprendendo com a História: críticas à experiência da cooperação norte-sul e atuais desafios à cooperação sul-sul. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, maio de 2012. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/y7g7pH4L735RydsPSRJW9rM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 dez. 2023.

MIRANDA, Samir Perrone de. A “nova política externa brasileira” de Temer para a América do Sul. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 10, n. 51, p. 126-138, 30 set. 2019. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://dx.doi.org/10.22456/2178-8839.95362>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/95362>. Acesso em: 10 dez. 2023.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; MALLMANN, Vinicius. A política externa brasileira para a África de Lula a Temer. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, p. 1-22, 8 nov.

2020. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/990/804>. Acesso em: 12 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul. **About South-South and Triangular Cooperation**, 2023. Disponível em: <<https://unsouthsouth.org/about/about-sstc/>>. Acesso em: 19 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Discurso de Brasil por ocasião de la II Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur**. Buenos Aires, 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1PX25EGm0jefF0gNTDrr9fBU-IHGIIIRn/view>. Acesso em: 25 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Cartas das Nações Unidas**, 1945. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91220-carta-das-na%C3%A7%C3%B5es-unidas>>. Acesso em: 01 dez. 2023.

OTCA, Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. **Projeto Amazonas: ação regional na área de recursos hídricos. Ação Regional na Área de Recursos Hídricos**. 2023. http://otca.org/pt/ctp_otca_projetos/projetos-amazonas-acao-regional-em-areas-de-recursos-hidricos/. Acesso em: 20 dez. 2023.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Política externa dos anos Dilma (2011-2016): um Brasil com influência global. **CEBRI Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 6, p. 16-39, jan. 2023. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/120>. Acesso em: 12 dez. 2023.

PAUTASSO, Diego. O Fortalecimento das Relações Sul-Sul: estratégia e realidade para os países emergentes. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 2, n. 8, p. 48-62, 4 nov. 2011. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://dx.doi.org/10.22456/2178-8839.22452>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/22452/14005>. Acesso em: 01 dez. 2023.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz; MEDEIROS, Klei. A Emergência da Periferia no Sistema Mundial: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 119-138, jun. 2015.

PESSÔA, Vera Lúcia Salazar; INOCÊNCIO, Maria Erlan. O PRODECER (re)visitado: as engrenagens da territorialização do capital no cerrado. **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 9, n. 18, p. 1-22, 26 jun. 2014. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/26927>. Acesso em: 10 dez. 2023.

PINO, Bruno Ayllón. Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS). In: SOUZA, André de Mello e (org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014. Cap. 3. p. 57-88.

RFI (ed.). **O Brasil perdoa US\$900 milhões de dívidas de países africanos**. Brasília, maio de 2013. Disponível em: <https://www.rfi.fr/pt/brasil/20130525-brasil-perdoa-us-900-milhoes-de-dividas-de-paises-africanos>. Acesso em: 20 dez. 2023.

RIST, Gilbert. **Le développement: histoire d'une croyance occidentale**. Paris: Presses de Sciences Po, 1996.

RIZZI, Kamilla Raquel. **O grande Brasil e os pequenos PALOP: a política externa brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe (1974/2010)**. 2012. 301 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/54081>. Acesso em: 10 dez. 2023.

RODRÍGUEZ, Octavio. **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

RUBINSTEIN, Alvim. **The Soviets in International Organizations: changing policy toward developing countries, 1953-1963**. Princeton: Princeton University Press.

SANTANA, Carlos Ribeiro. Política Externa em Perspectiva: um balanço sobre a diplomacia dos presidentes Collor, Itamar, Cardoso e Lula. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 8-14, jan. 2003. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/397/156>. Acesso em: 01 dez. 2023.

SARAIVA, José F. S. **África Parceira do Brasil Atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). **Relações Internacionais Contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização (de 1815 a nossos dias)**. Brasília: Paralelo 15, 1997.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. **O Brasil e as Nações Unidas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. 135 p.

SATO, Eiiti. Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 46-57, mar. 2010.

SCHAIN, Martin. **The Marshall Plan: fifty years later**. Nova Iorque: Palgrave, 2001.

SCHLEICHER, Rafael Tavares; MIRANDA, Marília; FRANCO, Simone. Avaliação de efeitos da Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento do Brasil: um modelo geral para projetos bilaterais com países africanos de língua portuguesa. **Texto Para Discussão**, Brasília, p. 1-68, 7 jul. 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11238/1/td_2780.pdf. Acesso em: 05 dez. 2023.

SCHLEICHER, Rafael; BARROS, Paula. Medindo o gasto externo brasileiro para a implementação da agenda 2030: o novo Cobradi 2021-2024. **Boletim de Economia e Política Internacional, Brasília**, v. 1, n. 33, p. 139-160, 23 nov. 2022. Instituto de Pesquisa Economica Aplicada - IPEA. <http://dx.doi.org/10.38116/bepi33art5>. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11554/7/BEPI_33_artigo5.pdf. Acesso em: 01 jan. 2024.

SERRA, José. **Discurso do Ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, em Brasília, 18 de maio de 2016**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-

ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016; Acesso em: 10 dez. 2023.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL (SENAI). **Educação profissional, a presença do Brasil no mundo**: parceria SENAI-ABC. Brasília: Senai, 2017. 110 p. Disponível em: https://www.gov.br/abc/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/documentos/senai_educacao_profissional_final.pdf. Acesso em: 10 dez. 2023.

SILVA, Álvaro Vicente Costa. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? um teste da teoria de Charles Hermann. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 10, n. 49, p. 23, 4 abr. 2019. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://dx.doi.org/10.22456/2178-8839.86954>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/86954/52474>. Acesso em: 15 jan. 2023.

SOUZA, Mariana Barbosa de; HOFF, Tuize Silva Rovere. O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular. **Urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 1-14, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/3MJh66qb4LrfjwrFLdyttrQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 dez. 2023.

STEIL, Benn. **The Marshall Plan: Dawn of the Cold War**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a Crise Haitiana**: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. 396 p. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/375-Brasil_e_a_Crise_Hatiana_O.pdf. Acesso em: 05 dez. 2023.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/sWn5MtCXtMZdzdSm3CtzZmC/>. Acesso em: 10 dez. 2023.

VISENTINI, Paulo Fagundes. “História e Relações Internacionais: o caso do Brasil”, **Intelligere, Revista de História Intelectual**, nº10, pp. 46-69. 2020. Disponível em <<http://revistas.usp.br/revistaintelligere>>. Acesso em 03/12/2023.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro**: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A Relação Brasil-África**: prestígio, cooperação ou negócios? Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **As Relações Diplomáticas da Ásia**: articulações regionais e afirmação mundial (uma perspectiva brasileira). Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

VISENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 381-397, jul. 2005.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **Geopolítica e conflitos contemporâneos**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2003.

VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **História Mundial Contemporânea (1776-1991)**: da independência dos estados unidos ao colapso da união soviética. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

WEISS, Thomas G. **The United Nations and Changing World Politics**. Boulder: Westview Press, 2010.