

Para além do tecnicismo: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para sua efetividade e democratização

Iara Costa Leite, Bianca Suyama e Laura Trajber Waisbich¹

A arquitetura da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) vem sofrendo profundas alterações. O contexto global, marcado pela crise financeira e pela emergência de novas potências, traz para o centro do debate a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD). A influência crescente dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) como provedores de cooperação faz com que seja necessário entender em que medida esses países vêm difundindo modelos de desenvolvimento sustentáveis e inclusivos no Sul Global. Essa avaliação passa, em primeiro lugar, pela análise do contexto doméstico desses países, compreendendo a rede de instituições, ideias e interesses que perpassam processos decisórios e determinam, em grande medida, as prioridades e a própria efetividade da cooperação.

Por sua trajetória recente, combinando democracia, desenvolvimento econômico e inclusão social, o Brasil passou a chamar cada vez mais a atenção de outros países em desenvolvimento e de doadores tradicionais. O protagonismo brasileiro foi, no entanto, acompanhado pela persistência de desafios ao desenvolvimento nacional e pela inexistência de uma política pública que garanta planejamento, coordenação e fluxo sustentável de recursos para responder às crescentes demandas pelas experiências e conhecimentos brasileiros.

A falta de clareza em relação ao funcionamento do sistema brasileiro de cooperação técnica internacional e de sua relação com outras modalidades de cooperação e prioridades de política externa, acompanhada da mobilização intensa de instituições e grupos de interesses, tem conduzido a demandas por maior transparência e participação social na definição das prioridades, implementação de iniciativas e avaliação da CSSD brasileira como um todo.

Neste contexto, é necessário expandir e qualificar o debate nacional sobre os desafios e oportunidades da CSSD brasileira. Este *policy brief* tem por objetivo contribuir para o debate público e reflexão sobre a atuação do Brasil na matéria. As questões aqui expostas resumem os pontos principais da pesquisa “O Atual Estado do Debate sobre Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Brasil”, que está sendo produzida pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e pelo Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (Articulação SUL) desde agosto de 2012, em parceria com o Programa *Rising Powers in International Development*, do Instituto de Estudos do Desenvolvimento (IDS)².

O PERFIL DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA

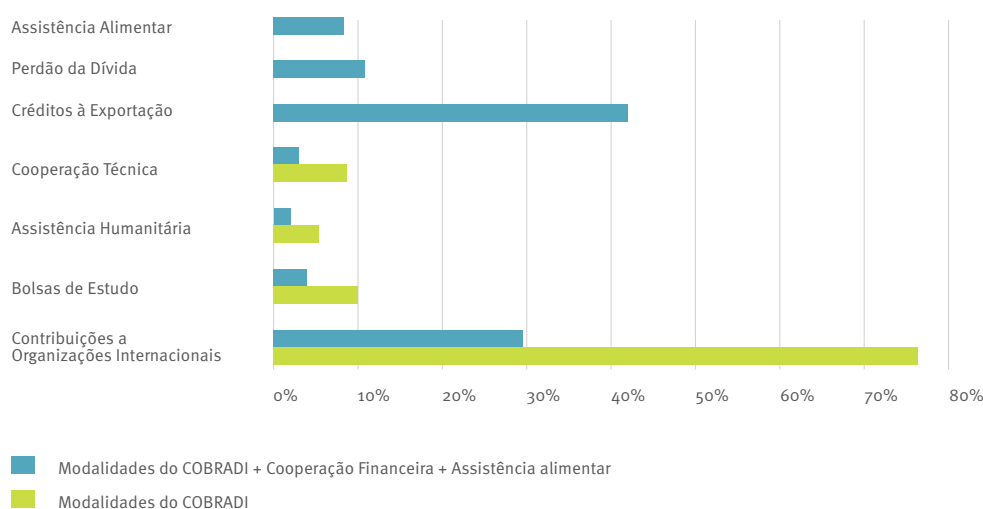
Regida, segundo o discurso oficial, pelos princípios de diplomacia solidária, atuação em resposta a demandas de países em desenvolvimento (*demand-driven*), reconhecimento da experiência local, não-imposição de condicionalidades, não-vinculação a interesses comerciais ou fins lucrativos e não-ingerência em assuntos internos dos países parceiros, a cooperação técnica brasileira com outros países em desenvolvimento (CTPD) cresceu e se diversificou nos últimos anos.

Em 2010, o primeiro levantamento dos gastos realizados por 66 instituições federais com assistência humanitária, cooperação técnica, contribuições para organismos internacionais e bolsas de estudos (*Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional - COBRADI*)³ apontou que a cooperação brasileira praticamente dobrou entre 2005 e 2009. Em todo o período, os gastos somaram mais de R\$ 3,2 bilhões em valores constantes (ou US\$ 1,6 bilhão).

No entanto, este montante referiu-se apenas aos gastos realizados pelas instituições federais que concordaram em participar do levantamento, e não foram contabilizados nem os gastos oficiais realizados por outros entes federativos nem os gastos oficiais com outras modalidades da CSSD. Se forem contabilizados perdão de dívidas, assistência alimentar e créditos concessionais à exportação, o montante chegaria a mais de US\$ 4 bilhões,⁴ alterando o peso de cada modalidade nos desembolsos totais (Gráfico 1).



1. As autoras gostariam de agradecer as valiosas contribuições de Vera Schattan Coelho, Melissa Pomeroy e Luara Landulpho Lopes.
2. O relatório completo será publicado no segundo semestre de 2013. Para mais informações, entre em contato com info@articulacaosul.org e cebap.comunicacao@gmail.com.
3. Ver: IPEA (2010). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília.
4. FARANI, Marco (2011). Apresentação de Power-Point. *Conference: Brasil & the World. Opportunities, Ambitions and Choices*. CEBRI e Chatham House, 7 abril. Disponível em: http://www.cebri.org/midia/documentos/marco_farani.pdf. Acesso: 24 abril 2013.

Gráfico 1. Distribuição da cooperação prestada por modalidade (2005-2009)

Fonte: Cabral, 2011⁵

Segundo os dados do COBRADI, embora a cooperação técnica represente apenas 8,5% dos gastos totais realizados no período, sua participação em 2009 (13,49%) praticamente dobrou em relação à participação registrada em 2005 (7,22%). A importância crescente da CTPD brasileira é acompanhada pelo desafio da fragmentação, mas também pela oportunidade de se tornar nicho preferencial para a construção de uma *constituency* de apoio à cooperação brasileira como um todo, já que envolve dezenas de atores de todos os Poderes, níveis da federação, sociedade, academia e setor privado.⁶

A COOPERAÇÃO TÉCNICA: INSTITUIÇÕES, PRIORIDADES E TENDÊNCIAS

Formalmente, cabe à Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), coordenar a cooperação técnica recebida e prestada pelo Brasil. As iniciativas de CTPD são reguladas pelos Acordos Básicos de Cooperação, sujeitos a aprovação legislativa, e por Ajustes Complementares e Documentos de Projetos.⁷ A inexistência de um marco legal referente à prestação de cooperação técnica faz com que as iniciativas se concretizem por meio de arranjos com organismos internacionais, principalmente o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Por não estarem sujeitos à lei nacional de execução orçamentária anual, os chamados “projetos guarda-chuva” garantem, por exemplo, a execução multianual dos projetos.⁸

Embora o discurso diplomático brasileiro ressalte a prioridade conferida às relações com o Mercosul, em termos de número de ações lideram Peru, El Salvador, Haiti, Cuba e Paraguai.⁹ Isso demonstra que a alocação geográfica da cooperação técnica não responde apenas a prioridades geográficas estabelecidas pelo MRE; a chamada “lógica da demanda” é também determinante,¹⁰ assim como a influência de outros atores além do MRE.

Tal influência também pode ser explorada a partir da análise da evolução histórica da alocação setorial da CTPD brasileira. Dados referentes ao número de ações realizadas entre 2006 e 2010 demonstram que, embora setores tradicionais ainda predominem (respectivamente, Agricultura, Saúde e Educação), houve aumento expressivo de ações relacionadas à Segurança Pública, por exemplo (Gráfico 2). Dados mais recentes, disponíveis no banco de dados da página da ABC, apontam peso crescente de iniciativas no setor de Defesa.



A importância crescente da CTPD brasileira é acompanhada pela oportunidade de se tornar nicho preferencial para a construção de uma *constituency*



5. CABRAL, Lidia (2011). Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: Caracterização, tendências e desafios. Cíndes. *Textos Cíndes* n.26, dez.

6. PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias (2010) *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília: Funag, 2010.

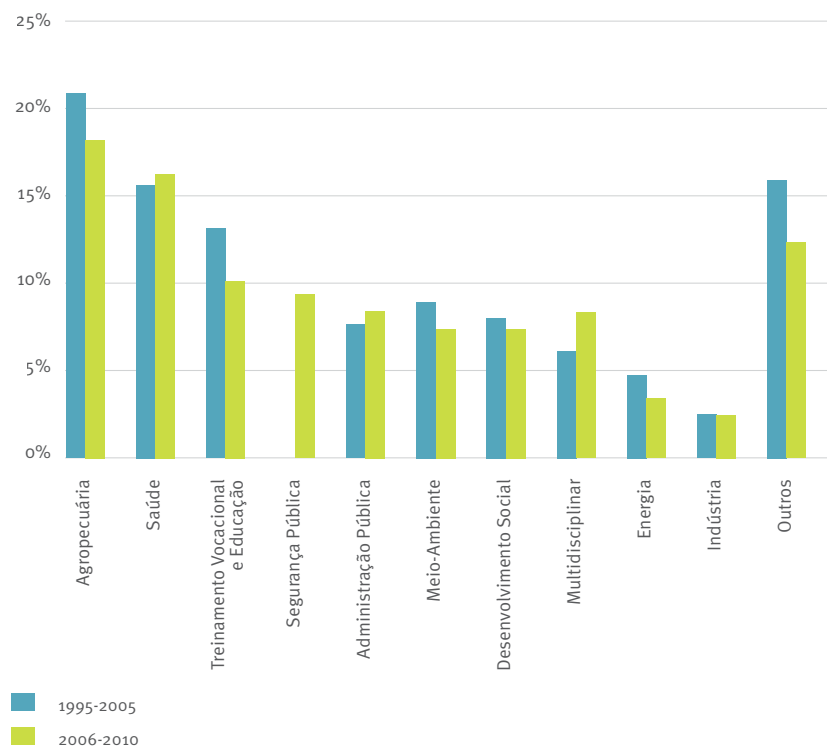
7. Ver: CÂMARA DOS DEPUTADOS (2012). Nota Técnica n.27/12. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, Núcleo de Integração Nacional e Meio Ambiente, dez.

8. Puente, op cit.

9. ABREU, Fernando (2012). *Seminário Política Externa Brasileira: desafios de um mundo em transição*. Brasília, 19 set. Apresentação de Power Point disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/eventos/seminario-politica-externa-brasileira-desafios-em-um-mundo-em-transicao/painel-14h-o-brasil-e-a-cooperacao-internacional-para-o-desenvolvimento>

10. Puente, op. cit.; BARBOSA, Pedro Henrique (2011). *O Brasil e a Embrapa: O viés instrumental da cooperação técnica horizontal*. Tese (Mestrado em Diplomacia) - Instituto Rio Branco, Brasília.

Gráfico 2. Distribuição das ações de CTPD da ABC por setor (1995-2005 e 2006-2010)



Baseado em: Puente (2010); Barbosa (2011)¹¹

Em setembro de 2012, o diretor-geral da ABC, Embaixador Fernando José Marroni de Abreu, afirmou que a alocação dos recursos da agência passaria a priorizar América Latina e Caribe, com foco em iniciativas pontuais; e em seguida África, com foco em projetos estruturantes.¹² No último caso, nota-se que, de fato, a abordagem estruturante já vinha sendo priorizada, com destaque para projetos no setor agrícola, a maior parte dos quais acontece no âmbito de iniciativas triangulares ou *multis-takeholder* envolvendo doadores tradicionais.

Não obstante, o poder de definição de agenda pela ABC/MRE é cada vez mais limitado, sendo uma das dinâmicas mais relevantes dessa limitação o entrelaçamento crescente da CTPD brasileira com outras modalidades de cooperação, com outras instituições nacionais passando a se configurar também como protagonistas na definição de prioridades e de abordagens. É o caso, por exemplo, do Programa Mais Alimentos Internacional, que reúne cooperação técnica e financeira; do Programa de Aquisição de Alimentos África, que mescla assistência humanitária com cooperação técnica; do Programa Pró-Savana, em que há previsão de que a cooperação técnica seja acompanhada pela promoção de obras de infraestrutura; e da atuação brasileira no Haiti, com abordagem aproximando esforços de estabilização, reconstrução e desenvolvimento.

Estes arranjos podem, por um lado, representar maior coordenação entre as diferentes modalidades de cooperação, promovendo abordagens holísticas ao desenvolvimento internacional. Em alguns casos, podem reforçar o princípio da CSS dos “ganhos mútuos”, necessário para justificar, diante da opinião pública brasileira, as crescentes somas destinadas à promoção do desenvolvimento internacional em um contexto doméstico ainda marcado por carências. Por outro lado, as iniciativas elencadas acima, por serem implementadas de forma paralela, podem promover a exportação de modelos contraditórios de desenvolvimento. Essa tensão se materializou recentemente com a elaboração de “Carta Aberta”, assinada por diversas organizações e movimentos sociais moçambicanos e brasileiros e dirigida aos presidentes de Brasil, Japão e Moçambique, para deter de forma urgente o Pró-Savana até que sejam atendidas as demandas para maior transparência e direito a consulta¹³.



O poder de definição de agenda pela ABC/MRE é cada vez mais limitado em vista do entrelaçamento da CTPD com outras modalidades de cooperação



11. Puente, op cit.; Barbosa, op cit

12. Abreu, op cit.

13. Ver http://www.abong.org.br/notas_publicas.php?id=6219

PROCESSOS DECISÓRIOS: FRAGMENTAÇÃO E INFORMALIDADE

As causas centrais dos desafios mencionados são a dispersão institucional da CTPD brasileira e a inexistência de marco regulatório próprio. Os espaços decisórios são altamente fragmentados e informais, não sendo possível ter compreensão definitiva sobre quem define e/ou influencia a alocação de recursos. Identificar quais instituições e grupos de interesses têm acesso à tomada de decisão e como o fazem é, no entanto, crucial. Os principais atores identificados foram:

- » **Ministério das Relações Exteriores (MRE):** a ABC é vinculada à Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial do MRE. Apesar do consenso de que a CTPD brasileira seria um “instrumento de política externa”, não há sinais claros de que a atuação da ABC siga estratégia coerente emanada do MRE. Entretanto, a coincidência entre os países que recebem investimentos, serviços e produtos brasileiros e os parceiros da cooperação técnica, e o fato de os recipiendários da CTPD brasileira terem, em sua maioria, apoiado candidaturas recentes de brasileiros a organismos internacionais, indicam que a CTPD pode se configurar como mecanismo de preservação e/ou ampliação de interesses políticos e econômicos brasileiros.
- » **Presidência da República:** Responsável pela definição das diretrizes da política externa brasileira.¹⁴ As visitas presidenciais, assim como as realizadas por chanceleres (os quais são definidos pela Presidência), encabeçam a lista de prioridades da ABC. As diferenças de enfoque ao desenvolvimento nacional e à política externa brasileira em cada administração, bem como os compromissos assumidos por cada gestão com grupos específicos, influenciam as prioridades da cooperação. O Governo Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, priorizou iniciativas de cooperação em Saúde, ao passo que Luiz Inácio Lula da Silva priorizou ações de combate à fome e à pobreza, enquanto Dilma Rousseff vem priorizando a busca de novos mercados para bens, serviços e investimentos brasileiros. Recentemente, a presidenta anunciou a criação de uma nova ABC, desvinculada do MRE e vinculada ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio.¹⁵
- » **Ministérios e Agências Implementadoras:** Ao participarem de foros e redes funcionais, difundem suas experiências específicas e criam demandas por elas. Em alguns casos, o fazem com base em agendas estratégicas próprias (por exemplo, exportar suas experiências como mecanismo para fortalecê-las dentro do Brasil)¹⁶, enquanto em outros a difusão de experiências é reativa a espaços criados no âmbito de redes e organismos internacionais especializados e/ou a agendas induzidas por instâncias diplomáticas. A implementação da cooperação se dá, muitas vezes, de forma autônoma, mas mesmo no caso de ações coordenadas pela ABC a triagem das demandas é um processo político, e o peso de cada ministério e agência implementadora pode variar conforme o governo. À atuação tradicional de agências como a Embrapa, o Senai e a Fiocruz somou-se, durante o Governo Lula, o protagonismo do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Ministério do Desenvolvimento Social, ao passo que durante o Governo Dilma destaca-se a atuação do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e do Ministério da Defesa. A sustentabilidade do engajamento dos ministérios e agências implementadoras na agenda da CTPD brasileira depende da existência de forte alinhamento interno, mas também de alinhamento com as prioridades de cada gestão.
- » **Setor Privado:** Ainda sabe-se muito pouco sobre as relações entre os interesses privados e a alocação geográfica e setorial da CTPD brasileira. Os casos de difusão de tecnologias de produção de etanol e soja seriam exemplos dessa aliança, mas o Estado brasileiro também se configura como indutor dessa agenda (ou seja, ela não reflete apenas a mobilização do setor privado). A correlação direta entre fluxos comerciais e de investimentos e iniciativas de cooperação também ilustra esta dinâmica, embora mecanismos de causalidade ainda devam ser explorados.
- » **Sociedade civil e movimentos sociais:** Além de participarem como implementadores da cooperação, vêm debatendo intensamente o engajamento brasileiro na CTPD e em outras modalidades da CSSD. Os espaços de discussão existentes (sejam eles permanentes, *ad hoc* ou exclusivos à sociedade) variam em amplitude temática, abrangendo, em alguns casos, inúmeros aspectos da política externa, e em outros focando modalidade/setores específicos da cooperação. Experiências relevantes de participação incluem, por exemplo, a Coordenação-Geral de Ações de Combate à Fome (CGFome/MRE) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), que podem se

“

Identificar quais instituições e grupos de interesses têm acesso à tomada de decisão e como o fazem é crucial

”

14. Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm

15. Ver: <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso%2cdilma-quer-agencia-de-comercio-para-fortalecer-balanca-%2c1042690%2co.htm>

16. Ver: MORAIS, Michelle (2011). Conditional Cash Transfers and Education: United in Theory, Divorced in Policy. *PhD Dissertation*. Graduate School of Arts and Sciences, Columbia University.

configurar como laboratórios para mecanismos mais amplos de participação social na CSSD.

- » **Congresso Nacional:** Envolve-se de maneira ainda reativa a pautas estabelecida pelo Executivo, particularmente pela Presidência, em assuntos de cooperação. Ainda assim, houve iniciativas relevantes, como a constituição da Frente Parlamentar Brasil-África em 1999, que levou a aprovação de recursos específicos para a execução de projetos de cooperação com países da CPLP. Durante o Governo Lula, houve, por exemplo, vários debates legislativos sobre a assistência alimentar brasileira. Apesar da oposição inicial, centrada na necessidade de se priorizar a assistência a grupos desfavorecidos dentro do Brasil, houve concordância em relação ao princípio da solidariedade com os povos de outros países em desenvolvimento. Durante o Governo Dilma acordos de cooperação aprovados pelo Legislativo passaram a incluir cláusulas no sentido de que quaisquer ajustes que acarretem encargos ao patrimônio nacional sejam submetidos ao Congresso.¹⁷ Com isso, espera-se que o Congresso passe a exercer maior controle sobre a alocação orçamentária da cooperação brasileira, mas a inexistência de uma bancada pró-desenvolvimento internacional pode conduzir a influências de grupos de interesses que busquem benefícios imediatos para setores específicos.
- » **Doadores tradicionais:** Organizações multilaterais e agências de cooperação dos países desenvolvidos configuram-se tradicionalmente como atores centrais na difusão internacional de experiências brasileiras, bem como na operacionalização, metodologia e financiamento da CTPD brasileira. Desempenham papel ativo na mediação entre países parceiros e o Brasil, com influência não-negligenciável na formação de demandas, embora sua influência na sua triagem seja cada vez mais reduzida diante da politização da cooperação brasileira na arena doméstica. Ainda assim, essas entidades seguem integrando iniciativas trilaterais e *multistakeholder* envolvendo instituições brasileiras.

O mapeamento acima indica a complexidade de interesses em jogo, para além do princípio consagrado, no discurso oficial, da orientação por demandas. Fica claro que a CTPD brasileira não é propriamente instrumento de política externa, mas resulta, assim como as políticas públicas em geral, de forças que competem pelo acesso ao processo decisório. Embora a politização da cooperação fortaleça a apropriação da CTPD brasileira por entes nacionais, a alteração do equilíbrio doméstico de forças, governo a governo, pode comprometer a retroalimentação de lições aprendidas, o engajamento de médio e longo prazos e a eficácia da cooperação em campo.

UM CAMINHO A SER TRILHADO

Embora a atuação do Brasil na CTPD e na CSSD como um todo não seja recente, durante o Governo Lula, impulsionada por dinâmicas nacionais e globais, ela se constituiu como frente privilegiada de política externa. Um número crescente de atores domésticos passou a se envolver e a se interessar pelo tema. No entanto, este movimento não veio sem controvérsias, especialmente devido ao fato de o Brasil ainda ser país em desenvolvimento e, portanto, com uma agenda doméstica dominante.

As principais características do Brasil como provedor de CSSD ainda estão em construção. Esta maleabilidade pode ser vista como oportunidade para refletir sobre lições aprendidas, promover amplo debate público e construir um sistema que seja coerente com seus princípios orientadores, com a posição internacional do Brasil e com a sua agenda doméstica.

Criando uma *constituency* e uma política pública

Em vista do interesse crescente despertado pela CSSD brasileira em múltiplos setores domésticos, torna-se crucial promover um debate público para discutir por que e como o Brasil deve cooperar, com quais países e em quais setores. Tal discussão deve ser baseada em comunicação institucionalizada e transparente entre instâncias decisórias e implementadoras, incluindo grupos da sociedade, academia e setor privado que desempenhem papel de relevo no desenvolvimento nacional e internacional. Como uma soma crescente de recursos públicos vem sendo direcionada para a CSSD, os benefícios para o desenvolvimento nacional devem ser considerados, sem deixar de lado a responsabilidade do país na construção de uma nova ordem mundial. Aqui, não se trata propriamente de uma escolha, já que o ativismo do Governo Lula na cooperação representou conjuntura crítica no sentido de que se criaram expectativas nacionais e internacionais em relação a uma atuação diferenciada do Brasil.

Deve-se partir de análise abrangente sobre a cooperação brasileira, incluindo seu quadro jurídi-

“

A CTPD brasileira não é propriamente instrumento de política externa, mas resulta de forças que competem pelo acesso ao processo decisório

”

17. Câmara dos Deputados, op cit.

co e estrutura de implementação e considerando a necessidade de se conciliarem os princípios da CID e da CSS e os interesses nacionais. Embora seja improvável que todas as divergências internas possam ser conciliadas em uma estratégia coerente, tal debate é fundamental para se criar uma base de apoio ampla, fundada em consensos básicos para garantir a sustentabilidade do engajamento do Brasil na cooperação.

RECOMENDAÇÕES PARA O GOVERNO:

- » Organizar uma conferência nacional sobre a CSSD para apresentar o que caracteriza atualmente a cooperação brasileira e explorar a perspectiva de diversos atores sobre: por que o Brasil deve cooperar com outros países em desenvolvimento? Quais são as possíveis estruturas legais e institucionais para melhorar a prática? Quais elementos poderiam formar os alicerces de uma política/estratégia de CSSD?
- » Criar um grupo formal composto por atores implementadores, coordenadores, decisórios e da sociedade civil, da academia e do setor privado para: (1) organizar e produzir insumos para um debate público sobre a CSSD, e (2) propor um marco legal e institucional novo ou revisado, bem como uma política pública ou estratégia de CSSD baseada em tal debate.

PROMOVENDO A SINGULARIDADE E A TRANSPARÊNCIA DA CSSD BRASILEIRA

A singularidade da CSSD brasileira foi fortemente enfatizada pela literatura, pelos entrevistados e pelos debates promovidos durante a pesquisa. No entanto, a singularidade na prática da CSSD brasileira não pôde ser analisada devido ao fato de não existirem avaliações disponíveis. Sistematizar as abordagens e o impacto dessas iniciativas é essencial para melhor compreender e comunicar essa singularidade. Muitas das agências implementadoras passaram por processos de reflexão sobre lições aprendidas e estão cientes dos gargalos atuais. No entanto, esse conhecimento não costuma ser difundido, o que limita a capacidade de aprendizado mútuo e de concepção de uma política/estratégia de CSSD mais coerente.

Uma característica da CSSD brasileira é a sua implementação por servidores públicos. No entanto, a alta rotatividade de pessoal, o acúmulo de responsabilidades domésticas e internacionais e a experiência insuficiente de trabalho em contextos interculturais resultam em sérios desafios à eficácia da cooperação. Esta realidade pode ser vista como oportunidade para envolver outros atores e especialistas nacionais (governos estaduais e municipais, universidades, sociedade civil, consultores etc.) para apoiar a CSSD oficial.

A lacuna de informações e de dados também impossibilita analisar em que medida o entrelaçamento entre as diferentes modalidades responde a uma estratégia coerente e quais são os impactos da atuação brasileira nos países parceiros. Ademais, praticamente não há informações públicas sobre a cooperação financeira e as contribuições para organizações internacionais. Essas informações são essenciais para avaliar oportunidades e obstáculos.

RECOMENDAÇÕES PARA O GOVERNO:

- » Divulgar informações sobre todas as modalidades de CSSD de modo regular, realizar e publicar avaliações e sistematizar e publicar aprendizagem;
- » Explorar arranjos alternativos de implementação da CSSD a partir da experiência das agências implementadoras no Brasil e de doadores tradicionais e emergentes.

“

O ativismo do Governo Lula na cooperação representou conjuntura crítica no sentido de que se criaram expectativas nacionais e internacionais em relação a uma atuação diferenciada do Brasil

”