Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
XVIII Curso de Especialização em Relações Internacionais

Cooperação Sul-Sul brasileira entre 2003-2014: desafios institucionais em análise

Vinicius Sousa dos Santos

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

Orientadora: Professora Doutora Ana Flávia Barros Platiau

Brasília

2016

RESUMO

O presente trabalho pretende empreender esforço científico de investigação acerca dos desafios institucionais na prestação de cooperação Sul-Sul por parte do Brasil entre 2003-2014. O objetivo é fazer levantamento e detalhamento desses desafios institucionais, tendo como base de análise o Estado da arte da Cooperação Sul-Sul brasileira no período e o papel desempenhado por cada instituição participante do processo de prestação de cooperação. Assim, esta pesquisa identificou os seguintes aspectos como os principais desafios: política inter-burocrática com dispersão institucional; ausência de transparência quanto ao direcionamento dos recursos; espaços decisórios altamente fragmentados e informais; e marcos regulatórios inconsistentes.

Palavras-chave: Sul Global, Cooperação Sul-Sul, Brasil.

ABSTRACT

This work intends undertaking a scientific research effort on the institutional challenges in the Brazilian South-South Cooperation from 2003 until 2014. The objective is to conduct a survey and detail these institutional challenges based on South-South Cooperation's State of the art in the period, as well as the role played by each institution participating in the process of providing cooperation. Therefore, this research has identified the following aspects as the main challenges: inter-bureaucratic policy with institutional spreading; lack of transparency on the course of resources; highly fragmented and informal decision-making spaces; and inconsistent regulatory marks.

Keywords: Global South, South-South Cooperation, Brazil.

1. INTRODUÇÃO

A Cooperação Sul-Sul destina-se a ser um canal de compartilhamento de soluções aos problemas socioeconômicos entre dois ou mais países localizados no Sul global (LEITE, 2012; BARBOSA, 2012). Esta parceria para o desenvolvimento se sustenta na noção compartilhada entre os países do Sul de que eles têm condições de identificar e financiar soluções aos seus desafios a partir da cooperação entre si, com base nas características socioeconômicas semelhantes.

No caso do Brasil, o governo federal reivindicou, entre 2003-2014, prestar Cooperação Sul-Sul de forma singular, contando com características distintas da cooperação para o desenvolvimento tradicional, qual seja aquela prestada pelos países desenvolvidos. Estas características são basicamente: solidariedade e horizontalidade; princípios da não-indiferença e da não-intervenção; e *demand-driven*[1] (BARBOSA, 2012; MILANI, 2012). A cooperação internacional para o desenvolvimento se tornaria eixo estratégico relevante na política externa brasileira à época, haja vista, por exemplo, sua capacidade de consolidar a imagem brasileira no exterior e dar visibilidade às suas expertises, como aquelas voltadas para o desenvolvimento agrário (INOUE; VAZ, 2013).

A eleição do presidente Lula da Silva em 2003 foi relevante para o direcionamento da política externa brasileira para o Sul global (VISENTINI, 2013). Seu governo destacou-se tanto pelo estabelecimento de compromissos internacionais de apoio aos países em desenvolvimento quanto pela ampliação institucional, como com a criação de departamentos no Ministério das Relações Exteriores voltados para os países africanos e com a instalação de novas embaixadas no hemisfério Sul (VISENTINI, 2013).

De acordo com os relatórios do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) sobre os recursos orçamentários brasileiros destinados à cooperação internacional, o Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), o Brasil ampliou sua participação na cooperação internacional para o desenvolvimento na primeira década do século XXI

[1] Para Barbosa (2012), a referência ao Brasil como *demand-driven* se justifica pelo fato de o país apenas atender a demandas por cooperação de países em desenvolvimento em áreas ao qual possui capacidade para prestar cooperação, ao invés de ofertar projetos de cooperação previamente planejados, como comumente se caracteriza a cooperação Norte-Sul;

(IPEA/ABC, 2010; 2013; 2016). Como resultado, o número de projetos de cooperação e de países parceiros cresceu significativamente, passando de 23 projetos em 21 países em 2003 para 489 projetos de cooperação técnica em 56 países em 2009 (INOUE; VAZ, 2013).

Na Cooperação Sul-Sul brasileira, destaca-se o enfoque na modalidade cooperação técnica (PUENTE, 2010). A coordenação da prestação de cooperação técnica está a cargo da ABC, do Ministério das Relações Exteriores, cuja função é negociar, coordenar e promover os programas e projetos em execução ou sendo negociados entre o Brasil e seus países parceiros (ABC, 2016). Além disso, é também responsabilidade da agência coordenar o relacionamento entre as instituições brasileiras que prestam a cooperação e seus homólogos no pais parceiro (INOUE; VAZ, 2013).

Contudo, a experiência do Brasil com a prestação de cooperação Sul-Sul durante os anos de 2003-2014 contou com problemas na sua operacionalização, dentre os quais é possível destacar preliminarmente os seguintes aspectos: política inter-burocrática com dispersão institucional; ausência de transparência quanto ao direcionamento dos recursos; espaços decisórios altamente fragmentados e informais; e marcos regulatórios inconsistentes (AYLLÓN; LEITE, 2009; LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013).

Estes problemas preliminarmente elencados fazem referência, sobretudo, à inexistência de um marco regulatório no Brasil próprio para a cooperação Sul-Sul, o que permite a fragmentação institucional, com incertezas acerca da executabilidade dos programas e projetos e da alocação dos recursos. Além disso, sem regramento próprio, os programas e projetos não estão sujeitos à lei nacional de execução orçamentária anual e, portanto, dependem de arranjos com organismos internacionais para a execução (LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013).

Assim, este artigo tem como finalidade responder à seguinte questão: quais foram os principais desafios institucionais na prestação de cooperação Sul-Sul brasileira entre 2003-2014? Para tanto, parte-se da hipótese de que a Cooperação Sul-Sul prestada pelo Brasil entre 2003-2014 foi marcada por desafios de ordem institucional, não se restringindo às esferas política ou econômica.

Desse modo, é objetivo primordial desta pesquisa analisar o âmbito institucional da prestação de Cooperação Sul-Sul pelo Brasil de 2003-2014, a fim de explorar os desafios institucionais referentes à sua operacionalização. Para tanto, a divisão das seções ambiciona contemplar os seguintes objetivos: compreender o Estado da arte da Cooperação Sul-Sul brasileira, identificando seu desenvolvimento entre os mandatos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2010-2014); explicitar o papel das instituições brasileiras na operacionalização da Cooperação Sul-Sul; e identificar os desafios institucionais da Cooperação Sul-Sul brasileira.

2. COOPERAÇÃO SUL-SUL: REVENDO CONCEITOS E A SUA INSERÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Esta seção objetiva apresentar uma revisão conceitual da cooperação Sul-Sul, partindo primeiro de elementos históricos que fundamentam sua compreensão atual até alcançar o caso brasileiro e suas ações de cooperação internacional para o desenvolvimento. Para tanto, esta seção será dividida em duas subseções: a primeira tratará justamente dos antecedentes históricos, tendo como marco inicial a década de 1970 dentro do contexto de Guerra Fria; e a segunda discorrerá sobre os referenciais teóricos e os conceitos de cooperação Sul-Sul que serão utilizados neste artigo. Tal análise teórico-conceitual dará os instrumentos necessários para a consecução do objetivo dessa pesquisa, qual seja explorar os desafios institucionais referentes à operacionalização da Cooperação Sul-Sul brasileira entre 2003-2014, que será o objeto de análise da seção 3.

2.1. Antecedentes importantes e o Estado da Arte da Cooperação Sul-Sul

O uso do termo Cooperação Sul-Sul por governos, organizações internacionais e demais atores ampliou-se nos últimos anos (LEITE, 2012). Para compreender como a cooperação capitaneada por países em desenvolvimento evoluiu, é necessário fazer um breve relato histórico. A Cooperação Sul-Sul teve seu marco na década de 1970, inserido no contexto de Guerra Fria e descolonização. Os anos 70 foram importantes para ampliar a cooperação entre os países do Sul para além da convergência quanto às posições dentro das relações Norte-Sul.

Além disso, surgiram conferências nesse contexto que contribuíram sobremaneira para a concretização e o fomento da Cooperação Sul-Sul[2]. Pode ser citada a Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) de 1978, que resultou na adoção do Plano de Ação de Buenos Aires para a Promoção e Implementação da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (INOUE; VAZ, 2013).

Todavia, os anos 80 e 90 representaram, em síntese, um hiato no processo de consolidação da Cooperação Sul-Sul, pois simbolizaram a marginalização da agenda

[2] As demais Conferências foram: V Conferência de Chefes de Estado e de Governo dos Países Não-Alinhados (1976, Colombo, Sri Lanka); Conferência sobre Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento (1976, Cidade do México, México) (LEITE, 2012);

do Sul global, com os países do Sul prospectando Investimento Externo Direto (IED) das grandes potências, notadamente dos EUA (LEITE, 2012). Em contrapartida, o período entre o fim dos anos 90 e início dos anos 2000 foi marcado pelo renascimento e reforço da Cooperação Sul-Sul, motivados pelo surgimento de novas lideranças políticas que encabeçaram manifestações de insatisfação com o modelo de desenvolvimento econômico preconizado pelas grandes potências.

Paralelo a isso, houve também elevado crescimento econômico de muitos países em desenvolvimento, o que os permitiram ascender à cena internacional com uma postura mais proativa. Além disso, houve também maior aproximação entre as noções de Cooperação Sul-Sul e cooperação técnica, a partir do resgate do desenvolvimento como eixo central das relações Sul-Sul (LEITE, 2012).

Esses fatores motivaram a criação de novos arranjos multilaterais, que por seu modo marcaram o novo momento da Cooperação Sul-Sul, com maior concertação entre as partes. São estes: Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) (LEITE, 2012). Segundo Milani (2012), as agendas contemporâneas de política externa dos países em desenvolvimento, sobretudo os de renda média, convergem para o fortalecimento de estratégias de cooperação Sul-Sul.

Tal convergência é resultado das alianças entre os países do Sul global desenvolvidas no âmbito de organizações multilaterais que contemplam tanto agendas comerciais como de segurança. Como consequência, as potências emergentes – tais como Brasil, África do Sul e Índia – passam a ampliar suas contribuições à cooperação internacional para o desenvolvimento com os seus pares, obtendo reconhecimento internacional por possuírem atuação cada vez mais preponderante como doadores de ajuda externa (MILANI, 2012).

Paralelo a isso, a cooperação técnica, elemento basilar da cooperação brasileira, possui um papel de destaque na cooperação entre os países em desenvolvimento neste novo contexto. Para tanto, ela passou por evoluções desde sua concepção em 1948 até o seu significado atual, que denota, segundo Puente (2010):

> Um processo multidisciplinar e multissetorial que envolve, normalmente, um país em desenvolvimento e outro(s) ator(es) internacionais (país ou organização multilateral), os quais trabalham juntos para promover, mediante programas, projetos ou atividades, a disseminação e transferência

> de conhecimentos, técnicas, experiências bem-sucedidas e tecnologias, com vistas à construção e desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais do país em desenvolvimento, despertando-lhe, dessa forma, a necessária autoconfiança que contribua para o alcance do desenvolvimento sustentável, com inclusão social, por meio da gestão e funcionamento eficazes do Estado, do sistema produtivo, da economia e da sociedade em geral. (PUENTE, 2010, p. 74).

2.2. A Cooperação Sul-Sul brasileira e a teoria Pós-Colonialista em perspectiva

O exame dos desafios institucionais da prestação de cooperação Sul-Sul por parte do Brasil entre os anos de 2003-2014 será feito a partir de duas lentes teóricas pós-positivistas das Relações Internacionais: a Teoria Crítica e o Pós-Colonialismo. Ambas são parte do quarto grande debate teórico das Relações Internacionais, contribuindo para o desenvolvimento das discussões acerca dos fundamentos ontológicos, epistemológicos e axiológicos das Relações Internacionais, sobretudo em contraste com as teorias positivas, como o Realismo e o Liberalismo (JATOBÁ, 2013). A revisão destes fundamentos fez com que ambas as teorias colaborassem com o estabelecimento de um debate não meramente teórico mas meta-teórico, preocupado com a legitimidade e a representatividade das teorias frente a um contexto internacional cada vez mais diverso e múltiplo, como com a ascensão e maior participação dos países do Sul global no contexto internacional.

Ressalta-se que esta pesquisa utiliza a Teoria Crítica para dar maior embasamento à teoria do Pós-Colonialismo, que possui mais aderência à temática aqui analisada. Nesse sentido, a Teoria Crítica é caracterizada pelos questionamentos recorrentes à ordem internacional e à política moderna, levantando críticas às realidades política, econômica e social estabelecidas internacionalmente (JATOBÁ, 2013). Esta teoria pode ser considerada a mais plural em termos da preferência analítica dos seus autores, pois acredita-se que, diferente do positivismo científico, as teorias são limitadas pelo tempo e o espaço em que são formuladas e possuem uma finalidade determinada por aqueles que as elaboram, geralmente preocupados com as estruturas políticas, econômicas e sociais de um momento histórico (JATOBÁ, 2013). Assim, esta teoria refuta a neutralidade dos positivistas e aponta que as teorias são feitas por alguém e endereçadas para um outro alguém, envolvendo nesta relação interesses e propósitos (GRIFFITHS, 2007).

Dentre seus teóricos, esta pesquisa dará ênfase as contribuições de Robert Cox (1986 apud JATOBÁ, 2013). Para o autor, as teorias devem estar voltadas para a análise das condições históricas, não estando presas ao passado, mas refletindo o processo de mudança histórica recorrente. Com base nessa característica, o autor sustenta a noção de estrutura histórica, no qual é possível compreender como se configuram as relações de poder a nível internacional, já que, para o autor, elas estão subordinadas ao período histórico ao qual se inserem (JATOBÁ, 2013). Destarte, Cox assevera que, para definir o conteúdo das estruturas históricas – divididas em três níveis: forças sociais; formas de Estado; e ordens mundiais[3] – é necessário compreender as realidades históricas estabelecidas (JATOBÁ, 2013).

No caso da teoria do Pós-Colonialismo, suas reflexões centram-se na compreensão das assimetrias das estruturas e relações de poder entre os dois polos globais, o Norte e o Sul. Para a teoria, esta divisão tem um peso histórico que faz referência às experiências coloniais manifestadas no relacionamento entre as antigas metrópoles (países do Norte) e as ex-colônias (países do Sul). Para Abrahamsen (2007), estão sempre presentes nas investigações do Pós-Colonialismo, no sentido de compreender as continuidades, conexões entre o passado e o presente; o colonial e o pós-colonial; e o Norte e o Sul.

Assim, teóricos do Pós-Colonialismo se destacam por apresentar em suas obras a história a partir de uma perspectiva contra hegemônica, cujo objetivo é redimensionar as relações de poder centradas nos países do Norte e garantir aos países do Sul um papel mais proeminente (JATOBÁ, 2013; ABRAHAMSEN, 2007). Além disso, as análises desta teoria permitem compreender as relações de poder na formação da identidade e da subjetividade, aproximando-as de outras duas temáticas: conhecimento e práticas políticas. Nesse sentido, para Abrahamsen (2007) o Pós-Colonialismo contribui para os estudos das políticas globais, encorajando o estabelecimento de novos enfoques para as Relações Internacionais – com ênfase em assuntos como populações, identidades e resistência – e ajudando o Sul a ter mais visibilidade no cenário internacional.

[3] Jatobá (2013) apresenta que, Para Cox (1986): as forças sociais fazem referência ao processo de produção, característico da organização de produção; as formas de Estado relacionam-se ao conjunto Estado-sociedade; e as ordens mundiais são definidas como "configurações particulares de forças" relativas à dicotomia Guerra e Paz entre os Estados (JATOBÁ, 2013, p. 77-78).

O Pós-Colonialismo é, em certa medida, disruptivo devido à sua dimensão crítica construtiva e desapegada dos padrões de conhecimento já tradicionais. Desse modo, a teoria permite a introdução de novas práticas políticas estabelecidas em convergência com as experiências sociais da população, mais especificamente do Sul global (GROVOGUI, 2013). Para Grovogui (2013), o Pós-Colonialismo também tem ambições universalistas, baseadas em contestações no plano internacional.

Fazendo um paralelo entre o Pós-Colonialismo e a Cooperação Sul-Sul, vale ressaltar as contribuições de três autores identificados com a teoria: Baquero (2011); e Comaroff e Comaroff, (2013). Baquero (2011) apresenta que a Cooperação Sul-Sul surgiu devido à presença de desequilíbrios em termos de poder e influência no Sistema Internacional, que, por seu turno, são ilustrados pela histórica posição periférica do Sul. Tendo como base essas duas variáveis, o autor afirma que a Cooperação Sul-Sul é principalmente política, por ter surgido como uma expressão de inconformidade em relação ao padrão da cooperação para o desenvolvimento dos países desenvolvidos.

Desse modo, para Baquero (2011), a cooperação desenvolvida no Sul global é mais do que um tipo de cooperação técnica para o desenvolvimento, é um mecanismo político de criação de alianças que aumentam os níveis de poder e influência dos países do Sul (BAQUERO, 2011). Para Comaroff e Comaroff (2013), o Sul global é produto da história e determinado por processos “materiais, políticos e culturais cotidianos” (COMAROFF; COMAROFF, 2013, p. 84). Diante do exposto, o uso das perspectivas da Teoria Crítica e do Pós-Colonialismo permite compreender, ao longo do artigo, em que medida o recorte institucional brasileiro constitui-se em uma experiência particular no Sul Global.

Isso será imprescindível para que se alcance o Estado da arte da Cooperação Sul-Sul brasileira de 2003-2014 e seja possível analisar e avaliar o papel das instituições brasileiras na prestação de Cooperação Sul-Sul, tendo em vista a noção de estrutura histórica de Cox e o entendimento por parte da teoria Pós-Colonialista de que as relações de poder são parte da formação da identidade e da subjetividade, em conexão com o conhecimento e as práticas políticas (JATOBÁ, 2013; ABRAHAMSEN, 2007). Para tanto, ambas as teorias garantem este espaço de revisão crítica das práticas, a partir da observação dos problemas que obstaculizam o desenvolvimento da cooperação e da análise das experiências acumuladas.

Concomitantemente, vale elucidar também as variadas definições referentes à cooperação Sul-Sul. De antemão, é possível aferir que, segundo Leite (2012), o único consenso em torno da definição de Cooperação Sul-Sul é quanto à implícita participação dos países em desenvolvimento. Além disso, vale ressaltar que o significado da Cooperação Sul-Sul "é socialmente construído e produto da experimentação de ações específicas dos Estados e de outros atores internacionais em interação" (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Mesmo com o processo histórico e os avanços teóricos ocorridos mais recentemente, ainda não existe consenso tanto com a definição de cooperação internacional, quanto para Cooperação Sul-Sul (LEITE, 2012). O maior agravante se dá na aplicação da Cooperação Sul-Sul, pois esta é prejudicada pelo fato de suas matrizes conceituais serem vagas, ora tratando a Cooperação Sul-Sul com idealismo e pouco realismo, ora deixando de compreender suas diversas determinantes e variáveis. Igualmente, é possível perceber esta lacuna quando se analisa os agentes públicos envolvidos na Cooperação Sul-Sul e as definições lançadas por eles (LEITE, 2012).

Em se tratando de Cooperação Sul-Sul, antes de compreender suas diversas definições é imperativo decifrar o que leva os países prestadores a cooperar. Para Puente (2010), dentre os motivos declarados pelas autoridades políticas, são sempre enfatizados os elementos éticos, altruístas e humanitários. Também são recorrentes a exposição de motivações relativas aos vínculos históricos e culturais entre os países, tanto decorrentes de passados coloniais quanto a partir de relações de vizinhança. De acordo com o autor, é exatamente neste gênero que estão concentrados os fundamentos brasileiros para a Cooperação Sul-Sul. Entretanto, Puente (2010) cita que circundam tais motivações outras tantas que por vezes não são admitidas pelas autoridades políticas, porém são praticadas, como interesses políticos, geoestratégicos e de segurança nacional ou econômicos e comerciais.

Assim, existem conceitos que atribuem maior consistência à Cooperação Sul-Sul, elencando elementos referentes aos interesses dos Estados em cooperar neste âmbito. Desse modo, Kabunda (2011) se baseia na hipótese de que a Cooperação Sul-Sul possibilita a criação de uma plataforma propícia para os países abrangentes, de modo a reforçar suas capacidades de negociação com os países do Norte e simbolizar uma alternativa relevante ao que parecia a única opção de desenvolvimento no pós-

Guerra Fria, qual seja o modelo neoliberal. Além disso, o autor apresenta que os países devem buscar o desenvolvimento da cooperação a partir de três eixos: político-diplomático; econômico-comercial; científico-acadêmico, com o intuito de que sejam aprimoradas, por exemplo, as vantagens competitivas dos países do Sul, de modo a terem o comércio internacional ao seu dispor – sobretudo a África, continente que historicamente possui posição periférica nos fluxos de comércio (KABUNDA, 2011).

Segundo Kabunda (2011), a cooperação técnica nas relações Sul-Sul se soma ao objetivo dos países de compartilhar perspectivas críticas acerca de como se operacionalizam os sistemas político e econômico no âmbito internacional. Convergindo com essa perspectiva, para Baquero (2011), a Cooperação Sul-Sul tem um sentido mais amplo do que sua versão técnica e burocrática, pois carrega as demandas dos países do Sul em discursos políticos, perspectivas de mundo e questionamentos acerca da geopolítica dominante (Norte-Sul), construída em bases coloniais.

Já Milani (2012) apresenta que a Cooperação Sul-Sul é uma agenda estratégica na política externa da maioria dos países em desenvolvimento "por intermédio de alianças forjadas no seio das organizações multilaterais [...] mas igualmente por meio de projetos de financiamento e cooperação técnica" em diversas áreas (MILANI, 2012, p. 224). A Cooperação Sul-Sul simboliza também o maior protagonismo dos países de renda média, os emergentes, ao passo que estes começaram a tornar mais densa sua participação no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento tanto em termos qualitativos quanto quantitativos (HIRST, 2009 apud MILANI, 2012).

Para Leite (2012), um dos elementos que produz maior consenso entre os especialistas da Cooperação Sul-Sul é a sua compreensão como modalidade da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, cujo as principais características são: a cooperação ser originária de uma agência do setor público, inclusive entes subnacionais; ter como recipiendário algum país em desenvolvimento presente na lista do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD); objetivar a difusão do desenvolvimento econômico e social a nível internacional; realizar a concessão de dinheiro, bens ou serviços em forma de doação ou de empréstimos a uma taxa igual ou superior a 25%, em conformidade ao que foi estabelecido pelo CAD (LEITE, 2012,

p.5). No caso brasileiro, o governo federal assevera, porém, que os recursos investidos são integralmente a fundo perdido, 100% concessionais (IPEA, 2010).

Em âmbito nacional, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) destaca que o Brasil desenvolve cooperação técnica em duas vertentes, a primeira vertical, como recipiendário, e a segunda horizontal, igualmente referida “Sul-Sul” (ABC, 2016). Dentro da temática da Cooperação Sul-Sul, a ABC apresenta o conceito de “parceria para o desenvolvimento”, que preconiza a ideia de que os laços de cooperação pressupõem o compartilhamento de esforços e benefícios que priorizem as demandas das comunidades receptoras e que não possuam em seu cerne a ambição pelo lucro e pelo aumento do comércio. Tal troca tem que materializar o anseio por solidariedade e fomentar o benefício a partir da compreensão das responsabilidades motivadas por laços históricos e culturais (ABC, 2016; PUENTE, 2010).

Para Ramanzini Júnior; Mariano; e Almeida (2015), a escolha do Sul global como eixo central de inserção internacional é compatível com as preferências nacionais forjadas durante o governo Lula, e tem forte apelo discursivo em termos de representar a resistência às pressões internacionais hegemônicas, a autonomia decisória nos fóruns internacionais e a predisposição do país em apoiar e fomentar novos arranjos multilaterais, com raízes no relacionamento Sul-Sul. Complementarmente, a nova postura da política externa brasileira para com a cooperação Sul-Sul ainda aparenta ter maior grau de funcionalidade e operacionalização, em conformidade ao que identificam os autores:

> A internacionalização de programas sociais dos governos brasileiros e de modalidades de gestão pública democrática originárias no país [...] são aspectos simbólicos e normativos que subsidiam o discurso da cooperação Sul-Sul. (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015, p. 43).

Para Baquero (2011), o Brasil se tornou, por meio da cooperação técnica, um dos maiores interlocutores dos países do Sul, por suas características socioeconômicas distintas e que lhe aproxima dos países desenvolvidos, permitindo ao país contrapor às desigualdades políticas e econômicas do sistema internacional com mais altivez. Contudo, tal interlocução, segundo o autor, também traz consigo alguns questionamentos, como quais são os verdadeiros objetivos brasileiros (BAQUERO, 2011).

Portanto, considerando a Cooperação Sul-Sul como uma prática política que envolve relações de poder, possuindo em sua definição aspectos identitários e subjetivos atinentes ao sentimento de singularidade e pertencimento ao Sul global, tanto as teorias quanto os demais referenciais teóricos aqui apresentados dão suporte a este artigo durante o diagnóstico dos problemas institucionais e a análise de possíveis ações governamentais capazes de aprimorar as práticas de Cooperação Sul-Sul pelo Brasil.

Ademais, a seção seguinte buscará reconhecer os desafios institucionais presentes a partir das referências históricas e teóricas apresentadas até aqui. De antemão, é lícito ressaltar que a imposição destes desafios sob a evolução histórica da prestação de cooperação Sul-Sul brasileira condiciona o Brasil a permanecer em condição intermediária no cenário da cooperação internacional para o desenvolvimento. Ou seja, o Brasil se destaca pela reformulação e pioneirismo da cooperação Sul-Sul, porém apresenta carências a nível institucional no processo de condução da agenda, haja vista a inconsistência dos seus marcos regulatórios.

3. O PERCURSO INSTITUCIONAL DA COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA

Esta seção discorrerá sobre o tema principal da pesquisa, qual seja a apresentação dos desafios institucionais na prestação de cooperação Sul-Sul brasileira entre 2003-2014. Para alcançar este objetivo, a seção será subdividida em duas partes. A primeira centrará na exposição do quadro institucional, definindo quais instituições participam e como elas se organizam no momento da prestação de cooperação. Também é objetivo da primeira parte fazer breve análise dos dispêndios brasileiros com cooperação internacional para o desenvolvimento, tendo como base os dados disponíveis nos relatórios COBRADI, do IPEA/ABC. Na segunda parte, haverá detalhamento dos desafios institucionais brasileiros, considerando a disposição das instituições de acordo com o que será exposto na primeira parte.

3.1 Instituições executoras e a análise dos dispêndios brasileiros com cooperação internacional para o desenvolvimento

A cooperação Sul-Sul brasileira funciona amparada pela Constituição Federal, quando esta trata das relações internacionais no artigo 4 incisos 4, 5 e 9, que discorrem acerca do princípio da não-intervenção; da igualdade entre os povos; e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (ABC, 2016b). Ou seja, prestar cooperação remete a um dever constitucional, embora não haja uma lei que regulamente diretamente a atividade.

Paralelo a isso, foram incorporados alguns princípios que direcionam os rumos da cooperação brasileira: solidariedade e horizontalidade, voltado para a contribuição para o desenvolvimento socioeconômico dos povos; princípios da não-indiferença e da não-intervenção, que se refere ao respeito à soberania dos demais países; e *demand-driven*, que pressupõe que o Brasil recebe demandas de diferentes países e as analisa de acordo com a própria capacidade de ofertar cooperação (CENTRO DE ESTUDOS E ARTICULAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL, 2016).

Tendo em vista o papel-chave da demanda no desenrolar da cooperação prestada pelo Brasil, destaca-se o papel das Embaixadas, tanto a do Brasil no país quanto o contrário, pois é a partir delas que a ABC recebe as demandas, e posteriormente as distribui entre os órgãos brasileiros capazes de prestar cooperação.

As Embaixadas são canais de comunicação entre os países, pois subtende-se que a emissão do pedido por meio da Embaixada passa a ser oficial e não somente circunstancial (ABC, 2013).

A ABC conta com uma rede de instituições nacionais cooperantes, dentre elas a Embrapa. De acordo com os relatórios COBRADI (IPEA/ABC, 2010; 2013; 2016), são mais de 170 órgãos do Governo Federal (ministérios, autarquias, fundações e empresas públicas) capazes de prestar cooperação, possuindo auxílio de outros atores não federais, como as instituições de ensino públicas e privadas que atuam na prestação de cooperação educacional e científica e tecnológica; instituições de pesquisa e demais entidades privadas no âmbito da cooperação científica e tecnológica; e organizações não-governamentais (ONGs) e organizações religiosas que auxiliam nas operações de manutenção de paz, na proteção e apoio a refugiados e na cooperação humanitária.

Caso o órgão concorde em atender tal demanda, a ABC propõe ao país demandante missão de prospecção, por meio da qual a ABC fará o diagnóstico conjuntamente com o país receptor e com o órgão que executará a cooperação, buscando compreender quais problemas poderão ser resolvidos com a cooperação prestada. Vale observar que nem sempre a missão será no país receptor, podendo ser o contrário, caso eles queiram conhecer como o Brasil atua na área (ABC, 2013).

Com a conclusão da missão de prospecção, é elaborado projeto ou programa de cooperação, que seguem as bases dos acordos básicos de cooperação já firmados entre os países (ABC, 2013). Os programas e projetos de cooperação, nas suas diversas modalidades (Técnica; Científica e Tecnológica; Educacional; Gastos com Organismos Internacionais; Humanitária; Apoio e Proteção ao refugiado) vigoram por meio de acordos gerais, protocolos de intenções, memorandos de entendimento e ajustes complementares[4].

De acordo com Júnior e Faria (2013), os acordos gerais simbolizam a manifestação inicial de interesse de ambas as partes em cooperar; os protocolos de intenções, que podem denominar tanto acordos bilaterais quanto multilaterais, sinalizam o compromisso, mesmo que inicial, das partes em cooperar; os memorandos de entendimento são os registros de princípios gerais que regerão o relacionamento

[4] Na análise dos dispêndios brasileiros com Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, os vínculos estabelecidos com organismos internacionais também são considerados;

entre as partes; por fim, os ajustes complementares servem para executar outros acordos entre as partes (JÚNIOR; FARIA, 2013).

O ajuste complementar é a última etapa, na qual incluem o projeto e indicam quais as instituições participantes e qual o objetivo do projeto. Por projeto entende-se plano de trabalho, no qual constará indicadores; metas; quadro para detalhamento da missão e das atividades; e orçamento para a execução do projeto. Analisadas as contrapartidas do Brasil e do país parceiro, o projeto é assinado e dá-se início a execução. Este será acompanhado por meio do monitoramento da ABC, a partir de missões recorrentes, que utilizará como meios de avaliação questionários e relatórios (ABC, 2013).

Não obstante, ressalta-se que os principais acordos de cooperação, sobretudo nos anos de 2003-2010, foram gerados por meio do contato intergovernamental, marcado pelas visitas presidenciais tanto do presidente brasileiro no país parceiro quanto o inverso (CENTRO DE ESTUDOS E ARTICULAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL, 2016). Como exemplo, nas relações Brasil-Angola, o ex-presidente Lula fez duas visitas ao país (2003, 2007), enquanto o presidente de Angola, José Eduardo dos Santos, veio ao Brasil em outras duas oportunidades (2005, 2010) (VISENTINI, 2015). Nessas ocasiões, foram ativados instrumentos jurídicos e assinados acordos de cooperação, além da criação do Acordo de Parceria Estratégica em 2010 (SOBREIRA, 2013; VISENTINI, 2015).

Outro aspecto válido de salientar é sobre o papel das instituições parceiras na cooperação. Embora o quadro institucional disponha de vários órgãos, como já supracitado, as ações de cooperação estão, em grande medida, concentradas em agências governamentais como Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), Fiocruz (Fundação Oswaldo Cruz), SENAI (Serviço Social da Indústria) e ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) (CENTRO DE ESTUDOS E ARTICULAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL, 2016).

Elas se destacam por terem sido criadas no Brasil a partir do recebimento de cooperação de doadores tradicionais, como França e Japão, e por terem estabelecido expertises voltadas para a inovação e o fortalecimento do arcabouço institucional brasileiro (CENTRO DE ESTUDOS E ARTICULAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-

SUL, 2016). Exemplo disso foi o destaque dado no relatório COBRADI 2011-2013 às práticas de cooperação técnica da Embrapa e da Fiocruz (IPEA/ABC, 2016)

Acerca do orçamento destinado à prestação de cooperação, o Brasil ainda não possui marco legal que lhe possibilite executar recursos no exterior. Diante disso, foram criados mecanismos de execução. A ABC utiliza o PNUD – e outros organismos internacionais – para desenvolver a cooperação. Ao executar o orçamento do governo, o PNUD impõe suas regras e cobra *overhead* pela transação. Todavia, não intervém na elaboração do projeto de cooperação entre as partes (LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013).

As ações de cooperação do Brasil são financiadas por fontes orçamentárias inscritas na Lei do Orçamento Anual, no âmbito das despesas de custeio da administração pública, não apresentando, assim, características de investimento ou subvenção a fundo perdido (ABC, 2013). Na prática, os técnicos dos órgãos públicos que irão para as missões de capacitação institucional nos países recipiendários seguem recebendo os seus salários e benefícios, pois fazem parte das dotações anuais do orçamento do Estado. Os gastos adicionais financiados pela ABC – diárias, passagens, apoio logístico e administrativo – correspondem ao dispêndio com mobilização de capital humano (ABC, 2013). Como exemplo de que esses gastos adicionais são financiados pela ABC, o relatório COBRADI (2016) destaca que, entre 2011-2013, o MRE/ABC foi responsável por quase 70% dos gastos com cooperação técnica, que foi de aproximadamente R$ 151 milhões.

Assim, de acordo com os relatórios COBRADI, o Brasil alcançou um dispêndio de quase 8 bilhões de reais entre 2005-2013, o que compreende boa parte dos dois mandatos do ex-presidente Lula (2003-2010) e do primeiro mandato de Rousseff (2010-2014). Em termos orçamentários, o ano mais significativo foi 2010, quando o Brasil destinou quase R$ 1,6 bilhão de reais para cooperação internacional para o desenvolvimento, valor que foi quase o triplo em relação ao primeiro ano contabilizado (IPEA/ABC, 2016).

É válido enfatizar que a cooperação técnica não esgota a Cooperação Sul-Sul, pois existem outras modalidades desenvolvidas pelo Brasil, descritas nos relatórios COBRADI (IPEA/ABC, 2010; 2013; 2016). São estas: Cooperação Educacional; Cooperação Científica e Tecnológica; Cooperação Humanitária; Apoio e Proteção a

Refugiados; Operações de manutenção da paz; e Gastos com Organismos Internacionais. Inclusive, o último relatório aponta que entre 2011-2013 os percentuais de dispêndios brasileiros com organismos internacionais, cooperação científica e tecnológica e cooperação humanitária foram maiores do que com cooperação técnica (IPEA/ABC, 2016).

Ademais, o último relatório consolida a noção de que é preciso criar categorias próprias para a mensuração da cooperação internacional para o desenvolvimento, a partir das práticas brasileiras. A evolução dos relatórios Cobradi, evidenciada a partir desta última publicação, é relevante no contexto dos debates realizados no Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (DAC/OCDE) sobre mensuração, e nas discussões da CEPAL sobre a quantificação da cooperação internacional para o desenvolvimento (IPEA/ABC, 2016). Diante disso, além do detalhamento dos dispêndios de acordo com as modalidades, foi adotado um segundo procedimento, no qual aborda as práticas e o contexto regimental ou o fundamento legal da atuação internacional em cada modalidade de cooperação. Reconheceu-se que o registro dos gastos realizados não era suficiente, tampouco a abordagem fragmentada segundo as modalidades (IPEA/ABC, 2016; SILVA; SUYAMA; POMEROY; SANTOS, 2016).

3.2 Os desafios institucionais identificados na Cooperação Sul-Sul brasileira

Para encontrar respostas para o problema de pesquisa em questão, a análise será desenvolvida a partir do nível doméstico das Relações Internacionais. Dentre os três níveis de análise (individual, doméstico e internacional) primeiramente pensados por Kenneth Waltz e depois desenvolvido por David Singer (1961), optou-se pelo nível doméstico porque ele permitirá compreender o momento particular da política externa brasileira no período em destaque, sobretudo entre 2003-2010. De acordo com Singer (1961), a principal vantagem do nível de análise doméstico é porque ele garante maior detalhamento das ações do Estado, lançando mão de referências acerca dos objetivos, motivações e do próprio interesse nacional projetado na plataforma de política externa do país (MINGST, 2009).

Assim sendo, a agenda brasileira de cooperação internacional para o desenvolvimento e seus desafios poderão ser melhor compreendidos, sobretudo ao condicioná-los à ativa participação do ex-presidente Lula em sua formulação e à

tentativa da ex-presidente Dilma Rousseff em dar continuidade ao legado do antecessor, porém sem o mesmo engajamento (VISENTINI, 2013; CERVO; LESSA, 2014). Para tanto, o nível de análise doméstico serve para compreender quais foram os impactos das transições no Governo Federal sobre os problemas institucionais no momento da prestação de cooperação.

Ambos os governos, Lula e Rousseff, se utilizaram do modelo racional de tomada de decisões em política externa para mobilizar a agenda de cooperação internacional para o desenvolvimento, ao passo que suas ações e escolhas estavam alinhadas aos objetivos estratégicos definidos unitariamente pelo Estado brasileiro (MINGST, 2009). Nesse período, sobretudo durante o governo Lula, houve concentração da ideia de interesse nacional na figura do presidente (LIMA, 2000). Além disso, a predisposição do Brasil a cooperar e estreitar laços com o Sul global esteve, em grande medida, atrelada à identidade ideológica do partido ao qual são filiados Lula e Rousseff, o Partido dos Trabalhadores (PT), que é de esquerda e defende a aproximação socioeconômica do Brasil com os demais países em desenvolvimento (LIMA, 2000).

Considerando o nível doméstico de análise das Relações Internacionais, percebe-se que a ampliação no número de programas e projetos de cooperação com o Sul global não coincidiu com a reforço do modelo regulatório brasileiro de cooperação internacional para o desenvolvimento, excetuando-se os esforços do IPEA/ABC em levantar os dispêndios brasileiros com mais precisão através dos relatórios COBRADI (MINGST, 2009; SINGER, 1961).

De modo preliminar, é possível aferir que a cooperação brasileira foi formada por um conjunto de programas e projetos de cooperação executados em vários países em desenvolvimento pelos órgãos e agências brasileiras, com baixa articulação e coordenação entre si, porém contando com a figura do presidente como elo de ligação e o principal fiduciário das suas ações. Nesse sentido, muitos recursos humanos e financeiros foram investidos para a ampliação do volume de programas e projetos e de países parceiros atendidos pela cooperação Sul-Sul brasileira, porém aparentemente pouco foi destinado para o aprimoramento da coordenação entre as instituições (CENTRO DE ESTUDOS E ARTICULAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL, 2016).

Diante disso, esta pesquisa considera que são quatro os desafios principais à operacionalização da cooperação internacional para o desenvolvimento no Brasil. São estes: política inter-burocrática com dispersão institucional; ausência de transparência quanto ao direcionamento dos recursos; espaços decisórios altamente fragmentados e informais; e marcos regulatórios inconsistentes (AYLLÓN; LEITE, 2009; LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013).

Como estes desafios estão intercalados, as justificativas para a existência deles se assemelham. Assim, o principal motivo relaciona-se à inexistência do marco legal da cooperação Sul-Sul, uma lei geral que vigore e direcione os rumos da prestação de cooperação internacional brasileira, que esclareça quais são os papeis desempenhados por cada ator participante. Devido a sua legislação lacunária, a cooperação brasileira está subordinada a políticas de governo e não de Estado, o que a torna inconsistente e variável ao longo do tempo, tanto em termos orçamentários quanto em países parceiros e programas e projetos executados. Isso é contraproducente, pois cria cenário benéfico temporário para a cooperação, em detrimento de um planejamento expansivo e de longo prazo (LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013).

Adicionalmente, a falta de normatização interfere negativamente na transferência de aportes da ABC para as demais instituições executoras, por conta da engenharia complexa, envolvendo organizações internacionais como o PNUD, para o exercício dos recursos. A inexistência do marco legal também dificulta, de certa maneira, a formulação dos relatórios COBRADI por parte do IPEA/ABC, pois o levantamento dos recursos orçamentários por instituição não é mandatário, ou seja, os órgãos não são compelidos a compartilhar seus dados e, portanto, fazem isso voluntariamente (IPEA/ABC, 2016).

Paralelamente, outro motivo para o estabelecimento de desafios institucionais, como a política inter-burocrática com dispersão institucional e espaços decisórios altamente fragmentados e informais, refere-se ao próprio papel da ABC, ainda em formação haja vista a legislação lacunária vigente. Inclusive, embora ela esteja vinculada diretamente ao MRE – por meio da Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial – não é possível afirmar que ela siga coerentemente as estratégias que direcionam as ações do ministério.

Por ser caracterizada como agência, ela detém considerável autonomia em relação ao MRE e diferencia-se quanto ao seu quadro de servidores, composto majoritariamente por técnicos e especialistas em cooperação, em detrimento da prevalência do perfil diplomático (LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013). Não obstante, é possível afirmar que a ABC pouco evoluiu em termos de missão entre 2003-2014, haja vista que a baixa celeridade na formulação da legislação específica para a cooperação dificultou sua consolidação no ordenamento institucional, em um período ao qual a prestação de cooperação crescia de modo exponencial.

Aspecto igualmente importante é a concentração da cooperação técnica em agências como Embrapa e a Fiocruz (CENTRO DE ESTUDOS E ARTICULAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL, 2016). Esta concentração pode ser decorrente do fato de elas reconhecerem na CSS uma oportunidade para se aperfeiçoar e também garantir novos mercados e rendimentos financeiros, algo não assumido pela cooperação brasileira por conta do princípio da não-condicionalidade vigente (PUENTE, 2010).

Ressalta-se que a prestação de cooperação acaba onerando os gastos dessas agências, em especial com seus funcionários. Por exemplo, a Embrapa arca com os custos de salário e demais benefícios recebidos pelo pesquisador em missão. Gastos adicionais referentes à permanência do funcionário no país receptor são pagos pela Embrapa, que depois será reembolsada pela ABC ou um terceiro agente – podendo ser este, inclusive, o país parceiro (ABC, 2013).

No entanto, observa-se que existem custos no deslocamento de pessoas para a cooperação que não estão descriminados nos cálculos referentes à operacionalidade da CSS, como a hora do pesquisador alocado em missão. Como trata-se de uma agência de caráter público-privado, não seria improvável que a Embrapa ambicione lucros que excedem suas intenções altruístas de contribuir para o crescimento socioeconômico dos países parceiros (BARBOSA, 2012).

Ademais, o autor Barbosa (2012) assevera que a cooperação serviria também para demonstrar, em certo sentido, o zelo brasileiro pelo desenvolvimento socioeconômico local, além de consistir em um instrumento eficaz para aumentar a credibilidade do Brasil e, por seu turno, a receptividade dos parceiros quanto às empresas e produtos nacionais. Segundo ele:

> O paralelo entre a expansão das parcerias brasileiras com países do Sul e a internacionalização de empresas nacionais é evidente. O adensamento de relações com países em desenvolvimento serviu como porta de entrada para que muitas empresas brasileiras, públicas e privadas, grandes, pequenas e médias, buscassem espaço em outros mercados, seja vendendo produtos e serviços, seja adquirindo companhias locais. É digno de nota que a localização dos investimentos concentrou-se, em grande medida, nos países em desenvolvimento. (BARBOSA, 2012, p. 134).

Por fim, outro problema que tem origem nos desafios institucionais é a dualidade dos programas e projetos executados nos países parceiros. Um dos exemplos mais simbólicos desse cenário são as contradições entre os dois projetos de cooperação entre Brasil e Moçambique para o desenvolvimento agrário: o Programa ProSavana[5] e o PAA África (Programa de Aquisição de Alimentos África)[6]. Em linhas gerais, um projeto visa fomentar a produção agrícola em larga escala para exportação e outro ambiciona garantir a segurança alimentar e nutricional por meio da promoção da agricultura familiar (EMBRAPA, 2011; PAA ÁFRICA, 2014).

A execução destas iniciativas por parte do governo brasileiro está envolta de críticas, sobretudo de acadêmicos e movimentos da sociedade civil que contestam o fato de o Brasil promover simultaneamente a atividade agrícola para exportação e a agricultura familiar em Moçambique. Inclusive, são apresentados argumentos que atestam que o Brasil está exportando suas contradições internas, já que esta dualidade também está presente nos projetos de desenvolvimento agrário nacionais. As principais críticas estão voltadas para o impacto do ProSavana na atividade produtiva dos pequenos agricultores moçambicanos, justamente o grupo beneficiado pelo PAA África, pois a agricultura em larga escala inibiria a conservação do modelo familiar[7] (MELLO, 2013; OBS, 2016).

---

[5] Executado pela Embrapa, em parceria com a JICA, Agência Japonesa de Cooperação (EMBRAPA, 2011);

[6] Feito em parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), contando com o suporte técnico e operacional da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e do Programa Mundial de Alimentos (PMA) (PAA ÁFRICA, 2014);

[7] Estima-se que cerca de 5 milhões de pequenos agricultores vivem e produzem no Corredor de Nacala, local onde está sendo executado o projeto, sendo prejudicados pelo ProSavana a partir da atração de investidores privados, majoritariamente brasileiros, para a produção de grãos em monoculturas para exportação, em especial de soja (MELLO, 2013).

4. CONCLUSÃO

Esta pesquisa objetivou esclarecer quais foram os desafios, a nível institucional, que se apresentaram durante a evolução da agenda de cooperação internacional no Brasil entre 2003-2014. As seções do artigo até esta conclusão ambicionaram, respectivamente, compreender qual o Estado da arte da Cooperação Sul-Sul brasileira, explicitar o papel das instituições na operacionalização e, por fim, identificar esses desafios. Esse percurso evidenciou que a falta de marco regulatório se tornou o principal desafio da prestação de cooperação internacional, sobretudo por corroborar com o estabelecimento de outros problemas a nível institucional e por dificultar a consolidação de políticas de Estado, não somente de governo, na área.

Não obstante, a análise da interface entre os principais conceitos de Cooperação Sul-Sul e o contexto da política externa brasileira no período, mostram que o país foi importante para a consolidação da rede cooperativa do Sul global no sistema internacional, o que simbolizou maior proeminência e autonomia do hemisfério no que concerne ao fomento das agendas de desenvolvimento socioeconômico (COMAROFF; COMAROFF, 2013). A despeito dos desafios, o Brasil soube diagnosticar suas principais expertises e instrumentalizá-las no processo de consolidação do país como um dos principais parceiros de cooperação técnica no mundo (INOUE; VAZ, 2013). Tal fato garantiu maior prestígio a agências como a Embrapa.

Diante disso, a garantia de que os ganhos no desenvolvimento da agenda de cooperação sejam duradouros está diretamente ligada ao enfrentamento político relativo ao processo regulatório (LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013). O estabelecimento da lei geral de cooperação internacional não ocorre antes que esta seja tramitada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República. Concomitantemente, para que a agenda sofra menos com a letargia e as restrições atinentes ao processo regulatório, é importante que estejam claros quais são os benefícios da prestação de cooperação internacional para o desenvolvimento. Para além do ideal altruísta e solidário, a cooperação permite ao Brasil consolidar sua imagem no exterior; dar visibilidade às suas expertises; possibilitar novos negócios a agências como a Embrapa; garantir melhor diálogo com os países parceiros; e capacitar os atores e agentes cooperantes por meio da experiência internacional (ABC, 2016).

No entanto, é sensato considerar que um marco regulatório específico resolveria muitos dos problemas relativos à operacionalização da cooperação – mas não todos. A agenda de cooperação brasileira não está isenta dos problemas políticos nacionais e, portanto, necessita de que outras mudanças macro estruturantes ocorram, sobretudo aquelas voltadas à garantia de maior eficiência e menos burocracia na tramitação das políticas públicas dentro do arcabouço institucional brasileiro.

Assim, o diagnóstico dos quatro desafios institucionais – quais sejam política inter-burocrática com dispersão institucional; ausência de transparência quanto ao direcionamento dos recursos; espaços decisórios altamente fragmentados e informais; e marcos regulatórios inconsistentes – atesta que o Brasil se encontra em condição intermediária no cenário da cooperação internacional e que, para avançar, o primeiro passo é no sentido da formulação do marco regulatório e no enfrentamento da burocracia excessiva do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAMSEN, Rita. Postcolonialism. In: GRIFFITHS, Martin (Ed.). **International Relations Theory for the Twenty-First Century:** An Introduction. New York: Routledge, 2007.

Agência Brasileira de Cooperação – ABC. **Manual da Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul.** Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação, p. 180, 2013.

_____(a). **ABC**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/>. Acesso em: 05 ago. 2016.

_____(b). **Documento de estratégia da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/684>. Acesso em: dez. 2016.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Never Before Seen in Brazil: Luiz Inácio Lula da Silva´s grand diplomacy. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 53, n. 2, p. 160-177, nov. 2010.

AMORIM, Celso. **Discurso do ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na sessão de abertura da reunião internacional de alto nível sobre o Haiti – Brasília, 23 de maio de 2006.** Disponível em: < http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7826:discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-na-sessao-de-abertura-da-re uniao-internacional-de-alto-nivel-sobre-o-haiti-brasilia-23-de-maio-de 2006&catid=163&lan g=pt-BR&Itemid=593>. Acesso em: 02 mar. 2015.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos Estudos**, v. 91, p. 23-52, nov. 2011.

AYLLÓN, Bruno Pino; LEITE, Iara Costa. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Contribuições e Desafios. **Meridiano 47**, p. 17-18, nº 113, dez. 2009.

BAQUERO, Jairo. Brasil y África Subsahariana: cooperación en el Sur Global y nuevas demandas postcoloniales. In: KABUNDA, Mbuyi (org.). **África y la cooperación con el Sur desde el Sur.** Madrid: Ed. Catarata, 1ª ed., 2011, 336 p.

BARBOSA, Pedro Henrique Batista. O viés instrumental da cooperação técnica horizontal brasileira. **Rev. Tempo do Mundo**. IPEA: Brasília, v. 4, n. 1, p. 121-153, abr. 2012.

BURGES, Sean. Desenvolvendo a partir do Sul: Cooperação Sul-Sul no jogo de desenvolvimento global. **Austral:** Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 1, n. 2, jul/dez. 2012.

CENTRO DE ESTUDOS E ARTICULAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL. Brazil's South-South initiatives: complex SSC modalities in the largest Latin

american country. In: Reality of Aid Nework (org.). **Country Case Studies on South-South Cooperation**. Philippines: IBON Center, 2016.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional:** formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Rev. Bras. Polít. Int.**, vol. 57, nº 2, p. 133-151, 2014.

_____; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 4ª ed., São Paulo: MAKRON Books, 1996.

COMAROFF, Jean; COMAROFF, John L. **Teoría desde el sur: o como los países centrales evolucionan hacia África.** Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 1ª ed., 2013.

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA. **ProSAVANA-TEC – Resumo Executivo.** Jun. 2011.

GRITTITHS, Martin (ed.). **International Relations Theory for the Twenty-First Century: An Introduction.** New York: Routledge, 2007.

GROVOGUI, Siba N. Postcolonialism. In: DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve (Ed.). **International Relations Theories:** Discipline and Diversity. Oxford: Oford University Press, 2013.

INOUE, Cristina Yumie; VAZ, Alcides Costa. Brazil as 'Southern donor': beyond hierarchy national interests in development cooperation?. **Cambridge Review of International Affairs**, 25:4, p. 507-534, jan. 2013.

IPEA/ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (COBRADI):** 2005-2009. Brasília: IPEA; ABC, 2010, 78 p.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (COBRADI):** 2010. Brasília: IPEA; ABC, 2013, 124 p.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (COBRADI):** 2011-2013. Brasília: IPEA: ABC, 2016, 184 p.

JATOBÁ, Daniel; LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Teoria das Relações Internacionais.** São Paulo: Ed. Saraiva, v.2, 2013.

KABUNDA, Mbuyi. La cooperación Sur-Sur em África: el caso de los países emergentes. In: KABUNDA, Mbuyi (org.). **África y la cooperación con el Sur desde el Sur.** Madrid: Ed. Catarata, 1ª ed., 2011, 336 p.

MINGST, Karen A. **Princípios de relações internacionais.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

LEITE, Iara Costa. Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. **Observatório Político Sul-Americano**, v. 7, n. 03, p. 1-40, mar. 2012.

_____; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura Trajber. Para além do tecnicismo: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para sua efetividade e democratização. **Policy Brief - Cebrap, IDS, Articulação Sul.** São Paulo, 6p., jul. 2013.

_____; _____; _____; POMEROY, Melissa. Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate in International Development Cooperation: The State of the Debate. **IDS Evidence Report**, Sussex, v. 59, 2015, 37 p.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, p. 265-303, jul/dez. 2000.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª ed., São Paulo: Atlas, 2003.

MELLO, Fátima – Brasil de Fato. **O que quer o Brasil com o ProSavana?.** Mar. 2013. Disponível em: <http://antigo.brasildefato.com.br/node/12405>. Acesso em: 02 Ago. 2016.

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, 65, p. 211-231, maio/ago. 2012.

MORGENTHAU, Hans. "Preface to a Political theory of Foreign Aid". In GOLDWIN, R.A. (org.). **Why Foreign Aid?**, Chicago: Rand McNally, 1962.

Observatório Brasil e o Sul – OBS. **Campanha "Não ao ProSavana":** mobilização da sociedade civil no campo da cooperação internacional. Disponível em: < http://obs.org.br/cooperacao/900-a-campanha-nao-ao-prosavana-desafios-e-estrategias-da-sociedade-civil-no-campo-da-cooperacao-internacional>. Acesso em: 02 Ago. 2015.

Programa de Aquisição de Alimentos – PAA ÁFRICA. **Relatório de Resultados e Aprendizados da Fase I.** 2014.

PUENTE, Carlos Afonso Iglesias. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa:** a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília: FUNAG, 2010, 340p.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; MARIANO, Marcelo Passini; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro. As diferentes dimensões da cooperação Sul-Sul na política externa. In: RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando (Org.). **Política externa brasileira, cooperação Sul-Sul e negociações internacionais.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 1 ed, 2015, 178 p.

SILVA, Daniel Martins; SUYAMA, Bianca; POMEROY, Melissa; SANTOS, Vinicius Sousa dos Santos. **Panorama do Monitoramento dos Fluxos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento:** Oportunidades e Desafios para Construção de uma Metodologia Brasileira. Articulação Sul. Dez. 2016. Disponível em: < http://articulacaosul.org/wp-content/uploads/2017/01/Panorama-do-Monitoramento-dos-Fluxos-da-CID.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

SINGER, J. David. The Level-Of-Analysis Problem in International Relations. **World Políticcs**, vol. 14, nº 1, The International System: Theoretical Essays, p. 77-92 oct. 1961.

SOBREIRA, Shimenia Monte Clario de Araújo. **A Política Externa Brasileira em Relação à África:** o Soft Power em ação no caso angolano. Dissertaçao (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão, 2013.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012:** diplomacia, segurança e inserção na economia mundial. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, 224p.

YOUNIS, Musab; WILSON, Emilie; SHANKLAND, Alex. Brazil's International Development Cooperation at a Crossroads. **IDS Policy Briefing**, v. 56, mar. 2014.