

Março de 2018
BPC Papers - V. 6 N. 1

BPC Papers

A Cooperação Técnica Brasileira para a África (2003-2013): Expansão orçamentária e limitações institucionais

Pablo Ferreira e Álvaro Moreira



BRICS Policy Center Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS



Sobre o BRICS Policy Center

O BRICS Policy Center é dedicado ao estudo dos países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e demais potências médias, e é administrado pelo **Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI)**, em colaboração com o **Instituto Pereira Passos (IPP)**.

Todos os briefs têm sua publicação condicionada a pareceres externos. As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do(a)s autor (a) (es) (as), não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

BRICS Policy Center

Rua Dona Mariana, 63 - Botafogo - Rio de Janeiro/RJ
Phone: +55 21 2535-0447 / ZIP CODE: 22280-020
www.bricspolicycenter.org / bpc@bricspolicycenter.org

Equipe BPC

DIRETOR
Paulo Esteves

COORDENADORA ADMINISTRATIVA
Lia Frota e Lopes

ASSISTENTE ADMINISTRATIVA
Bruna Risieri

ANALISTA DE PROJETOS E COMUNICAÇÃO
Thalyta Ferraz

DIAGRAMAÇÃO E DESIGN
Vinicius Kede



LABORATÓRIO DE COOPERAÇÃO E FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO (LACID)

COORDENADORA
Maria Elena Rodriguez

PESQUISADORES
Camila Santos
Geovana Zoccal Gomes
Karin Adams
Paulo Esteves
Pedro Steenhagen

INICIAÇÃO CIENTÍFICA
Clara Giffoni
Laura Neves Penido
Pedro Lopes

BPC Policy Brief. V. 6. N. 01 - Janeiro - Abril/2018.
Rio de Janeiro. PUC. BRICS Policy Center
ISSN: 2357-7681
22p ; 29,7 cm

1. Cooperação Sul-Sul. 2. Cooperação Técnica. 3. Política Externa. 4. Relações Brasil-África. 5. Administração Pública.

Sumário

Introdução	5
A Cooperação Técnica com países africanos no Contexto da Política Externa Brasileira	6
Princípios, <i>Modus Operandi</i> e Desenvolvimento Institucional da Cooperação Brasileira	10
Limites e perspectivas institucionais: da dualidade à reforma	15
Conclusão	19
Referencias Bibliográficas	19



Sumário Executivo

Este trabalho tem como objetivo estudar a dinâmica institucional da cooperação brasileira para o desenvolvimento, com foco na cooperação técnica, durante o período de 2003 a 2013, especialmente no que concerne aos projetos desenvolvidos na África. A fim de conduzir a pesquisa, foram empregados os seguintes procedimentos de pesquisa: (i) revisão de literatura; (ii) análise documental e normativa; e (iii) análise de dados estatísticos disponíveis. Verificou-se que, embora tenha se consolidado principiologicamente e praxiologicamente, a cooperação brasileira prestada não se consolidou institucionalmente. Nesse contexto, requer-se uma reforma por meio do estabelecimento de um marco legal, institucional e administrativo da cooperação prestada pelo Brasil.

Palavras Chave

Cooperação Sul-Sul, Cooperação Técnica, Política Externa, Relações Brasil-África, Administração Pública.

A Cooperação Técnica Brasileira para a África (2003-2013): Expansão orçamentária e limitações institucionais

Pablo Ferreira e Álvaro Moreira

1. Introdução¹

No final da década de 1990 e, sobretudo, durante a década de 2000, houve uma importante expansão da cooperação prestada pelo Brasil a outros países em desenvolvimento, tanto em termos de despesas públicas quanto em termos de número de projetos e diversidade de parcerias. Essa expansão projetou o Brasil no cenário internacional, notadamente no que concerne ao desenvolvimento social². Durante esse período, especialmente entre 2003 e 2013, o Brasil desenvolveu um modelo de cooperação próprio que se consolidou principiologicamente e praxiologicamente, sobretudo com base na sua experiência na África e na América Latina. Contudo, esse processo de consolidação não foi acompanhado, nas mesmas proporções, por um fortalecimento das instituições internas envolvidas em projetos e programas de cooperação técnica e de cooperação para o desenvolvimento em geral.

Durante o período em tela, o governo brasileiro adotou a estratégia de internacionalizar políticas sociais bem-sucedidas internamente por meio de parcerias com organismos internacionais (OI), como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Programa Mundial de Alimentos (PMA), o Banco Mundial (BM), entre outros. Essa estratégia foi particularmente intensa junto a países africanos. Por um lado, esse modelo de cooperação em parcerias com OIs permitiu que o Brasil tivesse maior influência global, assim como conferiu às instituições brasileiras um know how em termos de atividades de cooperação técnica; por outro, gerou um excesso de dependência operacional vis-à-vis os referidos organismos. Ao somar-se à falta de um projeto de fortalecimento institucional da cooperação brasileira, essa dependência contribuiu para a sedimentação de barreiras administrativas graves para a cooperação prestada pelo Brasil.

A fim de superar as limitações institucionais acima aludidas, far-se-ia necessária uma reforma sistêmica da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, por meio da edição

(1) Os autores agradecem à Paula Silveira pela revisão do texto e pelas suas valiosas observações.

(2) Ver, por exemplo, Puntigliano (2006) e Nacarato (2014).

de uma Lei da Cooperação Internacional, na qual se estabeleceria o marco legal, institucional e administrativo da cooperação prestada e recebida. Com propósito de demonstrar que, apesar de ter-se consolidado em termos de princípios e práticas, a cooperação brasileira não se consolidou institucionalmente, procedeu-se **(i)** a uma revisão de literatura dos temas atinentes e correlatos; **(ii)** a uma análise de documentos oficiais e de instrumentos normativos; e **(iii)** a uma análise dos dados estatísticos disponíveis.

O presente trabalho encontra-se organizado da seguinte forma: além desta introdução e da conclusão, a primeira seção trata do histórico da cooperação técnica prestada a países africanos no contexto da política externa do Brasil para a África, notadamente durante a gestão Geisel e a gestão Lula – dois momentos marcantes das relações entre o país e aquele continente. Na segunda seção, traçou-se a origem e a evolução dos princípios, das práticas e das instituições brasileiras ligadas ao sistema de cooperação, sobretudo no que se refere à Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Na terceira seção, dissertou-se sobre os problemas que a ABC enfrentou junto a órgãos federais de controle no que se refere a aquisições e contratação de serviços e de pessoal. Expôs-se, ademais, os principais elementos que a reforma da cooperação brasileira deveria observar, em função de suas atuais limitações institucionais.

2. A Cooperação Técnica com países africanos no contexto da Política Externa Brasileira

Verifica-se, na história da política externa brasileira, dois importantes períodos de expansão e intensificação das relações econômicas e políticas com países africanos que contribuíram para a consolidação principiológica e praxiológica da cooperação técnica brasileira. O primeiro período corresponde à década de 1970 e mais especificamente à gestão Geisel (1974-1979), durante o regime militar; o segundo, à gestão Lula (2003-2010), que coincide com o período de maior aproximação entre o Brasil e a África na história das relações internacionais do Brasil.

A África no Âmbito do Pragmatismo Responsável e Ecumênico

As primeiras ações concretas de aproximação política e diplomática do governo brasileiro com o continente africano ocorreram no âmbito da Política Externa Independente. Durante a gestão Jânio Quadros, em atendimento às recomendações do relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho para a África, instituído no quadro da estrutura administrativa do Itamaraty em março de 1961, abriram-se cinco embaixadas em países da África, a saber, em Gana, no Senegal, na Costa do Marfim, na Nigéria e na Etiópia, além de cinco representações consulares: em Angola, em Moçambique, no Quênia, no Congo (atual República Democrática do Congo) e na Rodésia do Sul (atualmente Zimbábue) (Leite 2011: 99). Em resposta, Gana e Senegal abrem suas respectivas embaixadas em Brasília em 1962. Ademais, a gestão Quadros determinou a criação do Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos (IBEAA), que concedia bolsas de estudos a estudantes africanos a fim de efetuarem estudos em universidades brasileiras (Leite 2011: 99).

Embora o número de atos internacionais relacionados à cooperação consagrados com países africanos tenha aumentado consideravelmente no início dos anos 1970, o aprofundamento da política africana somente ocorreria durante a gestão Geisel (1974-1979), cuja diplomacia para a África seguia, como orientação geral, móveis notadamente geopolíticos e econômicos. As ações da gestão Geisel para a África ocorrem no contexto da política conhecida como Pragmatismo Responsável e Ecumênico, que conferia maior autonomia à política externa brasileira, possibilitada

pela distensão do conflito Leste-Oeste e, no que concerne à África, pela Revolução dos Cravos e pelo fim do regime salazarista em Portugal (Leite 2011: 147).

Do ponto de vista geopolítico, a África era de particular interesse para o Brasil no contexto da Guerra Fria. De acordo com o então Chefe da Casa Militar da gestão Geisel, o general Golbery do Couto e Silva, o Brasil deveria exercer um papel de preponderância no Atlântico Sul em razão de sua vasta costa voltada para aquele oceano e, notadamente, do estreito entre Natal e Dacar (Silva 1967: 139-141). Essa posição estratégica incentivaria o estabelecimento de uma zona de segurança por meio de parcerias com os países da costa ocidental da África (Leite 2011: 129). A visão geoestratégica de Golbery justificou, no contexto do governo Geisel, a aproximação do Brasil relativamente aos países da África Ocidental, sobretudo aqueles situados nos arredores do Golfo da Guiné, como Senegal, Guiné-Bissau, Gana, Nigéria e Gabão.

Do ponto de vista econômico, o Brasil atravessava a primeira Crise do Petróleo (1973/1974), que, de fato, resultou em uma dupla crise: energética e macroeconômica. Uma das alternativas encontradas pelo governo Geisel a fim de fazer frente à crise energética foi encontrar fontes alternativas de fornecimento de petróleo, o que levou a Nigéria a tornar-se um importante fornecedor de óleo cru para o Brasil – de fato, o Brasil tornou-se o maior comprador de petróleo da Nigéria em todo o Hemisfério Sul (Leite 2011: 146).

Paralelamente, o governo brasileiro incentivou a criação de *trading companies* a fim de incrementar as trocas comerciais por meio de *countertrade*, notadamente troca de petróleo por bens manufaturados, como veículos automotores, têxteis, eletrodomésticos, calçados e materiais de construção. A Volkswagen do Brasil chegou a receber entre 15% e 25% de subsídios para exportações de veículos para a Nigéria e para Angola (Leite 2011: 144).

Ademais, a fim de incentivar a exportação de bens produzidos no Brasil para os países africanos, o governo brasileiro concedeu linhas de crédito para Senegal (USD 13 milhões), Costa do Marfim (USD 12 milhões), Gabão (USD 1,8 milhão), Níger (USD 690 mil) e Mali (USD 690 mil) (Leite 2011: 144). De acordo com a estratégia do governo brasileiro, ao mesmo tempo em que barateava a importação de óleo cru e ajudava a resolver a questão do abastecimento interno, as exportações de bens manufaturados e de bens de capital contribuíam para o incremento das exportações, de modo a equilibrar a balança comercial e, por consequência, o balanço de pagamentos.

A partir das motivações geoestratégicas e econômicas, incentivou-se uma maior aproximação política entre o Brasil e o continente africano. No que concerne aos atos firmados entre o Brasil e Estados africanos, foram assinados 27 instrumentos com 10 países³, distribuídos em diversas áreas, como consultas políticas, cooperação técnica e científica, isenção de vistos, etc. (Schutzer 2009: 166). Dos dez países signatários, 7 localizam-se na costa ocidental da África, o que corresponde à doutrina geopolítica da gestão Geisel para o Atlântico Sul.

Nesse contexto, a cooperação técnica tornou-se um instrumento complementar de condução da política de aproximação com governos africanos. Entre os 27 atos

A cooperação técnica constituiu um dos principais mecanismos de aproximação política e diplomática junto aos países do continente africano

(3) África do Sul, Costa do Marfim, Gabão, Gana, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Mauritânia, Nigéria e Senegal.

assinados durante a gestão Geisel, pelo menos 8 deles diziam respeito à cooperação técnica. Esses acordos foram assinados com Cabo Verde (1977 e 1978), com a Costa do Marfim (1979), com o Gabão (1975), com Gana (1974), com Guiné-Bissau (1978), com Líbia (1978) e com a Nigéria (1979) (Schutzer 2009: 133-137). As principais áreas contempladas eram agricultura, telecomunicações e formação profissional.

Já em sua fase embrionária, a cooperação técnica prestada pelo Brasil a países africanos orientou-se pelo princípio da “interdependência horizontal”, termo cunhado pelo então ministro das relações exteriores, Azeredo da Silveira, para quem a horizontalidade caracteriza-se como transferência de conhecimentos entre duas ou mais nações do Hemisfério Sul (Leite 2011: 150). Outros princípios atualmente consagrados da cooperação para o desenvolvimento prestada pelo Brasil e que serão consolidados em âmbito internacional pelo Plano de Ação de Buenos Aires (Paba) em 1978, também já estavam presentes no discurso diplomático do Pragmatismo Responsável e Ecumênico, como o princípio dos “benefícios mútuos” e o princípio da “demanda local” (*demand-driven*) (Leite 2011: 150).

Após a gestão Geisel, o governo brasileiro manteve uma política regular, porém de baixo perfil, junto aos países africanos, exceto por algumas iniciativas pontuais importantes, como a visita do Presidente João Figueiredo a cinco países africanos (Nigéria, Senegal, Guiné-Bissau, Cabo Verde e Argélia) em 1983, que entrou para a história como a primeira visita oficial de um chefe de Estado ou de governo da América do Sul ao continente africano; a instituição, em 1986, da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), por meio da Resolução 41/11 da Assembleia das Nações Unidas; e a criação, em 1996, da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), por meio de Declaração Constitutiva própria. A retomada das relações com a África de forma mais consistente ocorreu durante a gestão Lula (2003-2010), que corresponde, na história da política externa brasileira, ao período em que o Brasil mais aprofundou suas relações com aquele continente.

A Política Africana do Governo Lula

A política externa do governo Lula imprimiu novo dinamismo à diplomacia brasileira. Encontram-se, na literatura especializada, diversos atributos relativos às políticas conduzidas naquele período, tais como “ativismo responsável”⁴; “política externa universal e humanista”⁵; “política externa ativa e altiva”⁶ “política externa engajada” (Almeida 2004); “Nova Arquitetura Diplomática” (Almeida 2005); “autonomia pela diversificação” (Vigevani e Cepaluni 2007); “diplomacia humanista e solidária” (Faria e Paradis 2013). Em seu discurso de posse, o Presidente Lula afirmou que sua política externa manteria uma “presença soberana e criativa no mundo” e que adotaria uma “perspectiva humanista”⁷. Independentemente de se concordar ou não com as diretrizes da política externa do governo Lula, reconhece-se que ela deixou a marca de um “ativismo exemplar” e trouxe inovações conceituais e práticas para a diplomacia brasileira (Almeida 2004; 2005).

Nesse quadro político de ampliação das parcerias com países do Hemisfério Sul, o continente africano ocupou um espaço importante. Refinou-se o discurso diplomático com relação àquele

(4) Discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores (2003-2011), Celso Amorim, proferido em Brasília no dia 1º de janeiro de 2003 (MRE 2007: 17).

(5) Palestra do Ministro Celso Amorim durante o seminário “A Atualidade de San Tiago Dantas”, realizada no Rio de Janeiro em setembro de 2004 (MRE 2007: 20).

(6) Discurso do Presidente da República na abertura da Reunião Ministerial, na Granja do Torto, em 10 de dezembro de 2004 (MRE 2004).

(7) Discurso de posse do Presidente da República realizado no Congresso Nacional no dia 1º de janeiro de 2003 (MRE 2007: 17).

continente, substituindo o tradicional discurso fundado nos laços culturais entre o Brasil e o continente Africano pelo discurso da dívida histórica do Brasil relativamente aos povos da África (Saraiva 2010: 179). O discurso culturalista justificara o estreitamento natural dos laços entre o Brasil e o continente africano pelo argumento segundo o qual a sociedade brasileira deve muito de suas características às suas origens africanas (Leite 2011: 98). Essa retórica fora empregada como instrumento diplomático para a aproximação política junto aos países africanos nos governos Quadros e Goulart e mantido durante os governos militares, especialmente no governo Geisel, refletindo-se, inclusive, nos atos internacionais celebrados nesse período e relativos à cooperação internacional: 31 dos 41 atos concluídos entre 1951 e 2002 fazem menção à cultura, enquanto que dentre os 366 atos concluídos entre 2003 e 2017, apenas 25.

Por sua vez, a gestão Lula inaugura sua política africana com um novo discurso, segundo o qual o Brasil mantém uma dívida moral vis-à-vis a África e que essa dívida fundamentaria a cooperação solidária e humanista com os países daquele continente (Saraiva 2002; 2010). As viagens oficiais, tanto em nível presidencial como em nível ministerial, eram encorpadas por esta nova narrativa, como se pode verificar, por exemplo, na fala realizada por Lula durante o encontro com o então presidente moçambicano Joaquim Chissano em 2003 (MRE 2007: 158):

Sabemos que a sociedade brasileira foi construída com o trabalho, com o esforço, com o suor e com o sangue de uma grande parcela de africanos, que eram cidadãos e cidadãs livres na África e se tornaram escravos para poder prestar serviços no meu país e em outros países. A forma mais correta de retribuirmos o sacrifício que os africanos tiveram é estabelecer a mais perfeita política de harmonia com a África. (...) Nós, agora, queremos parceria, queremos companheirismo, queremos trabalhar de braços juntos, para a construção de uma política internacional equânime, para organismos multilaterais democráticos e para que tenhamos igualdade de oportunidades (MRE 2007 : 158).

Esse novo discurso foi difundido pelo Presidente da República e pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores em diversas viagens efetuadas ao continente africano, cujo o número aumentou substancialmente durante os dois mandatos do governo Lula. Entre 2003 e 2010, o Presidente da República efetuou 34 visitas oficiais a 21 países africanos (Ribas e Faria 2011: 13; Faria e Paradis 2013: 10; Banco Mundial e Ipea 2011: 43). Ademais, foram realizadas 66 visitas oficiais em nível ministerial a 31 país da África (Banco Mundial e Ipea 2011: 121). Em retribuição às iniciativas do governo brasileiro, 48 chefes de Estado ou de governo africanos efetuaram visitas oficiais ao Brasil, além de 67 missões realizadas por chanceleres daquele continente (Banco Mundial e Ipea 2011: 123). Essas visitas de alto nível contribuíram para o estreitamento dos laços entre as duas margens do Atlântico Sul. Ademais, o governo brasileiro inaugurou 19 novas embaixadas na África. Em atendimento ao princípio da reciprocidade, foram abertas novas embaixadas de países africanos em Brasília, que se expandiram de 16 para 33 missões permanentes na capital federal (Cabral 2011: 19-20).

Adicionalmente, a cooperação técnica constituiu claramente um dos principais mecanismos de aproximação política e diplomática junto aos países do continente africano durante o referido período. Nos oito anos que correspondem às duas gestões Lula foram celebrados 316 atos relacionados à cooperação técnica⁸ com países africanos, o que representa 66% dos atos celebrados pelo Brasil junto a países daquele continente em 47 anos (1970-2016)⁹.

(8) Compreende-se todos os atos relacionados com cooperação técnica : Acordos, Ajustes Complementares, Memorandos de Entendimento, Convenções, Protocolos, Programas Executivos, e Tratados. Em estudos anteriores, Schutzer (2009:151) e Mendonça Júnior e Faria (2016:14), levantaram, respectivamente, 108 acordos e 238 atos. A diferença na quantidade de acordos se deve, provavelmente, a uma discrepância de critérios adotados ao incluir na análise os instrumentos celebrados.

(9) A título de comparação, foram celebrados 37 atos entre 1995 e 2002 na gestão FHC e 46 durante a gestão Dilma, entre 2011 e 2016.

GRÁFICO 1



Fonte: Concórdia, Base de dados do Itamaraty. Elaboração própria.

Os momentos de expansões identificados acima proporcionaram às instituições brasileiras diretamente ligadas à cooperação internacional o desenvolvimento de conhecimentos, práticas e técnicas em matéria de gestão de programas e projetos de cooperação. Esse acúmulo de conhecimento conferiu à cooperação brasileira uma identidade própria. Efetivamente, os referidos períodos contribuíram fortemente para a consolidação da cooperação técnica prestada em termos principiológicos e praxiológicos. Contudo, apesar da expansão do volume de projetos e do número de parceiros, as instituições nacionais envolvidas não promoveram as reformas necessárias para a consolidação institucional da cooperação brasileira. Adicionalmente, gerou-se uma dependência vis-à-vis organismos internacionais no que concerne à execução dos projetos. Se, por um lado, a colaboração com organismos internacionais proporcionou à política externa brasileira maior influência sobre a agenda internacional, bem como favoreceu o desenvolvimento de um *savoir faire* em matéria de cooperação e a internalização de técnicas de gestão de projetos, por outro, contribuiu para que a cooperação brasileira se mantivesse operacionalmente dependente e institucionalmente limitada.

3. Princípios, *Modus Operandi* e Desenvolvimento Institucional da Cooperação Brasileira

Consolidação Principiológica e Praxiológica da Cooperação Brasileira

Nos períodos de expansão da cooperação prestada pelo Brasil, sobretudo durante a década de 2000, desenvolveu-se um conjunto de princípios e de práticas que conferiram identidade à cooperação técnica brasileira¹⁰. Com relação aos princípios destacam-se os seguintes: **(i)** princípio

(10) A fim de identificar os princípios da cooperação prestada, especialmente no que concerne à cooperação técnica, recorreu-se à análise de documentos oficiais e de discursos de cúpula.

da solidariedade, segundo o qual o governo compartilha políticas bem sucedidas, de forma adaptada, junto a outros países em desenvolvimento – soluções semelhantes para problemas semelhantes; **(ii)** princípio da horizontalidade, de acordo com o qual o Brasil não é um país doador, mas um parceiro em uma relação na qual são obtidos benefícios mútuos; **(iii)** princípio da não condicionalidade, segundo o qual o Brasil não impõe condicionalidades para iniciar uma parceria; **(iv)** princípio da não vinculação comercial, conforme o qual a cooperação brasileira não se atrela a interesses econômicos; **(v)** princípio da não interferência, que determina que o Brasil não interfere em questões internas dos países parceiros; **(vi)** e o princípio da não indiferença, segundo o qual o Brasil não está alheio às questões do desenvolvimento em outros países do Hemisfério Sul. Verifica-se que esses princípios coadunam-se com o Plano de Ação de Buenos Aires (1978) e, em grande parte, com a Declaração de Nairóbi (2009), os dois principais documentos multilaterais referentes à cooperação entre países em desenvolvimento e cooperação Sul-Sul.

O Plano de Ação de Buenos Aires (Paba), oriundo da Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), ocorrida na capital argentina entre agosto e setembro de 1978, prevê, em seu parágrafo 13, os seguintes princípios:

- i. Não interferência;**
- ii. Igualdade de direitos (horizontalidade);**
- iii. Soberania nacional;**
- iv. Independência econômica.**

A Declaração de Nairóbi, oriunda da Conferência das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul, ocorrida na capital do Quênia em dezembro de 2009, prevê, por sua vez, em seu parágrafo 11, os princípios abaixo:

- i. Solidariedade entre os povos do Sul;**
- ii. Soberania;**
- iii. Apropriação;**
- iv. Equidade;**
- v. Não condicionalidade;**
- vi. Não interferência;**
- vii. Benefícios mútuos (horizontalidade).**

O conjunto de princípios adotados pelo governo brasileiro norteia a prática da cooperação prestada pelo Brasil a outros países em desenvolvimento, que foca, sobretudo, na formação técnica de recursos humanos e no fortalecimento institucional. Por essa razão, os gastos dos projetos de cooperação concentram-se em capacitações e treinamentos realizados por técnicos do governo brasileiro para técnicos de governos estrangeiros. Algumas instituições privadas e do terceiro setor participam, pontualmente, dos projetos de cooperação conduzidos pelo governo brasileiro¹¹; contudo, em regra, os referidos projetos são implementados por órgãos ou entidades da Administração Pública, notadamente no que concerne ao compartilhamento de conhecimentos técnicos ligados a políticas públicas executadas no país. Nesse contexto, ressalta-se que o Brasil não se apresenta como um doador emergente, uma vez que a cooperação brasileira não está associada a transferências financeiras. As ações conduzidas pelo Brasil constituem, sobretudo,

(11) O terceiro setor engajou-se em relações com outros parceiros do Sul Global por meio de canais que nem sempre estão sob a tutela do Estado ou sob a coordenação da ABC – ver Observatório Brasil e o Sul 2016.

em serviços prestados pelo corpo técnico do Estado e são, por conseguinte, de natureza eminentemente intergovernamental.

Praticamente, o modelo de cooperação técnica prestada pelo Brasil concretiza-se sob demanda (*demand-driven*), ou seja, a primeira fase da negociação de um projeto consiste na apresentação de uma demanda, por parte de um governo estrangeiro, junto às autoridades competentes pelo lado do brasileiro, normalmente por meio da chancelaria e da ABC. Uma vez recebida a demanda, procede-se a uma avaliação das instituições nacionais que eventualmente possuam capacidade técnica para atender à solicitação. Caso se identifique uma instituição capaz de satisfazer a demanda apresentada, realiza-se uma missão de prospecção, constituída de quadros técnicos, ao país demandante, a fim de realizar uma avaliação *in loco* e iniciar as negociações sobre os aspectos técnicos do projeto, que deverá ser construído de forma conjunta entre as instituições brasileiras envolvidas e o parceiro estrangeiro. De volta ao Brasil, a equipe técnica elabora uma primeira versão da minuta do Documento de Projeto, cujas diversas versões serão trocadas com a contraparte. Uma vez que os técnicos de ambos os lados tenham concluído o Documento de Projeto, este é assinado, concomitantemente com o respectivo Ajuste Complementar, pelas autoridades competentes de ambos os países. A partir da assinatura dos referidos documentos, inicia-se o período de implementação do projeto¹².

O processo de consolidação principiológica e praxiológica da cooperação técnica prestada também passou pela elaboração de documentos de gestão e acompanhamento. Assim, em 2010, pela primeira vez, elaborou-se um documento oficial do governo federal no qual se consolidava, de forma sistêmica, as informações referentes à cooperação prestada pelo Brasil. Trata-se do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009* (Cobradi 2005-2009), produzido, em parceria, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE). O referido relatório tornou-se a publicação de referência sobre dados oficiais da cooperação brasileira e encontra-se em sua terceira edição, com dados atualizados até 2013 (Ipea 2010; 2013; 2016). O *Cobradi* representa um primeiro esforço para se compreender, de forma mais técnica, a cooperação brasileira prestada a outros países em desenvolvimento (cooperação Sul-Sul) no que concerne ao volume dos gastos, ao conceito, às práticas e às características específicas dessa cooperação.

Desse modo, a edição de 2010 classificou a cooperação prestada em 5 (cinco) modalidades, a saber: **(i)** assistência humanitária; **(ii)** bolsas de estudos para estrangeiros; **(iii)** cooperação técnica, científica e tecnológica; **(iv)** contribuições a organizações internacionais e bancos regionais; e **(v)** operações de paz. Nas edições seguintes (Ipea 2013; 2016), as modalidades evoluíram para as seguintes: **(i)** cooperação técnica; **(ii)** cooperação educacional; **(iii)** cooperação científica e tecnológica; **(iv)** cooperação humanitária; **(v)** apoio e proteção a refugiados; **(vi)** operações de manutenção da paz; **(vii)** gastos com organismos internacionais.

Em sua edição de 2016, o *Cobradi* (Ipea 2016: 23) sugere uma definição da cooperação técnica como a “(...) transferência e compartilhamento de conhecimentos e experiências, em bases não comerciais, entre países ou entre um país e um organismo internacional”, reafirmando os princípios e o *modus operandi* discutidos acima, como aquele segundo o qual, no modelo brasileiro, a cooperação técnica é “(...) implementada, basicamente, por funcionários da administração pública federal em conjunto com suas contrapartes estrangeiras, na compreensão, reflexão e busca conjunta por soluções para desafios de desenvolvimento dos países parceiros” (IPEA 2016: 23). Essa definição contribui para a consolidação principiológica da cooperação técnica brasileira como o compartilhamento de políticas públicas, aplicadas de forma exitosa em território nacional, junto a outros países em desenvolvimento, de forma adaptada às peculiaridades da realidade

(12) Este paragrafo baseia-se tanto em ABC (2013) como na prática dos autores.

local. Mais do que transferência de conhecimento, trata-se de construção conjunta de projetos com potencial de se tornarem programas governamentais locais.

No âmbito da gestão, ressalta-se a publicação das diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica bilateral e multilateral em 2005, hoje em sua 4ª edição (ABC, 2016) e, em 2013, do *Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul* (ABC, 2013a). Os referidos documentos têm por objetivo aprimorar a coordenação e a coerência da gestão das iniciativas de cooperação que, nesse período, se multiplicavam. Entre 2014 e 2015, a ABC coordena a primeira avaliação independente *ex post* de um projeto estruturante de amplitude regional, denominado *Apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do C-4*, implementado conjuntamente com a Embrapa em quatro países da África Ocidental entre 2009 e 2013. Essa avaliação (Plan Políticas Públicas e Articulação Sul 2015) influenciou fortemente a elaboração, em 2017, de *Caminhos Para a Construção de Sistemas e Processos de Monitoramento e Avaliação da Cooperação Sul-Sul* (BRICS Policy Center e Articulação Sul 2017) e coloca a experiência brasileira no centro do atual debate sobre os mecanismos de monitoramento e avaliação diferenciados e inovadores para cooperação entre países do Sul Global (ver, entre outros, Corrêa 2017; e Turianskyi 2017). Nota-se, no entanto, descompasso entre o desenvolvimento principiológico e praxiológico da cooperação brasileira e de seu arcabouço institucional.

Desenvolvimento Institucional da Cooperação Brasileira

Os primeiros atos institucionais relacionados à cooperação técnica trataram exclusivamente da cooperação recebida. Em 1965, o governo brasileiro dispunha de três órgãos distintos de coordenação da cooperação recebida: **(i)** a Comissão Nacional de Assistência Técnica (Conat), criada em 1950, encarregada de coordenar a cooperação com a ONU e a OEA; **(ii)** o Escritório do Ponto IV, estabelecido em 1959, encarregado de gerenciar a cooperação com os Estados Unidos e; **(iii)** o Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso (Contap), cuja função a partir de 1965 era gerir os recursos recebidos da Aliança para o Progresso. Em 1969, procedeu-se a uma reforma do sistema brasileiro de cooperação técnica por meio do Decreto nº 65.476, na qual se extinguíram as três instituições anteriores (Conat, Contap e Escritório do Ponto IV), substituídas pelo Sistema Interministerial de Cooperação Técnica, que concede ao MRE a competência sobre “a formulação da política externa de cooperação técnica, a negociação dos seus instrumentos básicos e o encaminhamento das solicitações aos organismos internacionais públicos e as agências de governos estrangeiros”¹³. O Decreto nº 65.476 previa, ademais, que o “Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, através da Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (Subin), elaborará o calendário dentro do qual serão recebidos os pedidos de cooperação técnica formulados pelas instituições interessadas” (Art. 1º, parágrafo único). No MRE, a competência sobre a área de cooperação competia à Divisão de Cooperação Técnica (DCT). Durante cerca de 20 anos, o sistema interministerial funcionou como articulador da cooperação recebida pelo Brasil.

No que diz respeito à cooperação prestada, os primeiros projetos de assistência técnica, que previam capacitações no Brasil e em território africano, passaram a ocorrer no âmbito do Programa de Cooperação Técnica Brasil-África, instituído em 1977 (Leite 2011: 150). No entanto, o primeiro esboço de estruturação institucional ocorreu apenas em 1987, com a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), concomitantemente com a Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) e o Fundo Especial de Cooperação Técnica (Funec). Com efeito, apesar da capacidade técnica, da vontade política, do desenvolvimento de princípios e do aperfeiçoamento das práticas, a cooperação brasileira para o desenvolvimento junto a outros países em desenvolvimento,

(13) Decreto nº 65.476, de 21 de outubro de 1969, Art. 1º, Caput.

notadamente na África lusófona, ainda enfrentava, nas décadas de 1970 e 1980, sérias deficiências no nível institucional. O governo brasileiro não possuía a estrutura administrativa requerida para manter, sustentável e coerentemente, suas iniciativas de desenvolvimento junto aos países parceiros. Segundo Patrícia Soares Leite (2011: 150):

Os mecanismos institucionais brasileiros não consistiam em sistema eficaz de formulação e execução da prestação de cooperação. O sistema interministerial de cooperação internacional apresentava limitações, uma vez que a atividade era pulverizada entre diferentes instituições governamentais. Como consequência, a sistematização de informações referentes às iniciativas realizadas era falha, bem como as ações não pareciam denotar planejamento prévio, em prol de um programa geral a ser cumprido. Faltavam ainda meios.

Desse modo, em 1987, a ABC incorpora os quadros da antiga Subin e assume as seguintes atribuições: **(i)** coletar e gerar, para o Funec, recursos líquidos ou em espécie no país ou no exterior; **(ii)** assumir obrigações de cofinanciamento; **(iii)** fornecer apoio financeiro direto a programas e atividades de cooperação¹⁴. Após sua criação, a ABC passou por 2 (duas) atualizações organizacionais: uma em 1996, na qual se desvincula da Funag (Decreto nº 2.070/96) e se subordina diretamente à Secretaria-Geral do Itamaraty; e outra em 2004, ocasião em que se cria a Subsecretaria-Geral de Cooperação Internacional, Promoção Comercial e Temas Culturais (Sgec), à qual a ABC passou a se subordinar (Decreto nº 5.032/04). De acordo com o Art. 42 do Decreto nº 8.817/16:

À Agência Brasileira de Cooperação compete planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações.

Ao instituir a ABC como órgão da Administração Direta (atualmente, com status de diretoria subordinada à Sgec/MRE), o governo brasileiro firmou, com o Pnud, parceria com o propósito de obter suporte técnico e administrativo, com amparo no Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Brasil e a ONU, firmado em 1964. Desde então, o Pnud tem firmado sucessivos projetos guarda-chuva a fim de auxiliar a implementação de projetos bilaterais e trilaterais coordenados pela ABC. O Acordo Básico tem permitido a operacionalização de diversas atividades essenciais, como contratar pessoal e serviços especializados, adquirir equipamentos, pagar diárias e passagens, etc. Em outras palavras, o Pnud executa, até este momento, as atividades fundamentais para a consecução ações previstas no âmbito dos projetos de cooperação técnica. De fato, a administração federal carece dos requisitos operacionais e legais necessários para a execução tanto das atividades-meio como das atividades-fim de cooperação – como doações, compras no exterior, contratação de pessoal, aquisição de equipamentos previstos nos projetos, etc. –, o que gera uma dependência administrativa e funcional relativamente ao Pnud.

Esse modelo dual de administração, envolvendo regras da Administração Federal e do Pnud, que é ligado à sede da ONU em Nova Iorque, gerou conflito junto a instituições de controle brasileiras, notadamente o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público do Trabalho (MPT). A solução para os problemas identificados por essas instituições passa, necessariamente, por uma reforma da cooperação brasileira e pela consolidação de um marco legal para esse setor da Administração.

(14) Decreto nº 94.973, de 25 de setembro de 1987, Art. 3º

4. Limites e perspectivas institucionais: da dualidade à reforma

Problemas da Administração Dual da Cooperação Brasileira

Em 2001, o Tribunal de Contas da União (TCU) procedeu a uma auditoria na ABC. Naquela ocasião, foram identificadas irregularidades nos seguintes pontos: **(i)** aquisição de bens e contratação de serviços; **(ii)** contratação de pessoal; e **(iii)** falhas no monitoramento e na avaliação dos resultados obtidos no âmbito dos projetos de cooperação técnica¹⁵. Com relação ao ponto **(i)**, o TCU constatou que, entre 2000 e 2001, dos 125 funcionários da ABC/MRE, apenas 7 eram servidores públicos. Todos os demais eram consultores contratados pelo Pnud. De acordo com os auditores do TCU, a contratação de pessoal para desempenho de atividades institucionais continuadas e de rotina fere a legislação aplicável à matéria, notadamente a Lei nº 9.692/99 (Lei Orçamentária de 1999), Art. 19, § 3º, o qual determina que “os serviços de consultoria somente serão contratados para atividades que, comprovadamente, não possam ser desempenhadas por servidores da Administração Federal”. Em outras palavras, é vedada a contratação de consultores, via organismos internacionais, para desempenho de atividades-fim no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública, quando se tratar de recursos da União transferidos aos referidos organismos. As consultorias devem ser utilizadas apenas para atividades técnicas especializadas a serem executadas, por tempo determinado, por profissionais com grau de especialização compatível. A contratação de consultores para exercer funções administrativas, regimentais e institucionais caracteriza, de acordo com aquele Tribunal, contratação indireta de pessoal e constitui irregularidade administrativa grave a ser sanada pelo MRE.

Com relação às aquisições de bens e contratações de serviços, o TCU constatou que não foram observados, no âmbito dos projetos de cooperação técnica com o Pnud, os preceitos da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações). Dirigentes da ABC e do MRE justificaram, na ocasião, que as aquisições e contratações seguiam as normas do direito internacional público, bem como as cláusulas do Acordo Básico de Assistência Técnica, celebrado entre o Brasil e a ONU em 1964. Entretanto, como se trata de recursos públicos proveniente do Tesouro Nacional e transferidos a organismos internacionais, o TCU entendeu que devem ser observadas as normas do direito administrativo interno, notadamente a Lei nº 8.666/93, e não as normas do direito internacional público.

Diante desse contexto, o TCU determinou que a ABC e o MRE tomassem as seguintes providências: **(i)** com relação à contratação de pessoal para as atividades institucionais, o órgão deverá promover processo seletivo público com ampla divulgação, conforme disposto na Constituição Federal, Art. 37, II; e, no que diz respeito à contratação de consultores, o processo de seleção deverá observar o Decreto nº 3.751/01, Art. 5º e Art. 6º, de modo a se certificar que as consultorias serão contratadas apenas para execução de serviços técnicos especializados, em conformidade com os objetivos específicos dos projetos de cooperação técnica (§ 8.4.2 do Acórdão 178/2001). Com relação ao ponto **(ii)**, as aquisições de bens ou as contratações de serviços deverão seguir as disposições da Lei nº 8.666/93, notadamente os artigos 21, 32, § 5º, 38, e 109 (*Ibidem*, § 8.4.1).

Paralelamente à decisão do TCU, o Ministério Público do Trabalho (MPT) ingressou com a Ação Civil Pública nº 1.044/2001, na qual questionava, justamente, o modelo de contratação de pessoal efetuado por organismos internacionais no âmbito de projetos de cooperação técnica implementados no Brasil com recursos da União, sobretudo no que concerne às atividades

(15) O relatório, a decisão e o voto referentes ao processo em tela constam do Acórdão 178/2001 (Plenário do TCU); relator: Ministro Guilherme Palmeira.

institucionais dos órgãos e das entidades da Administração. A fim de sanar o problema, a Advocacia-Geral da União (AGU) e o MPT firmaram um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), no qual se previa a seguinte solução para a questão de contratação de pessoal¹⁶: inicialmente, os consultores seriam substituídos por profissionais temporários, por meio de processo seletivo simplificado (PSS) e por contratos temporários com a União (CTU), que, de acordo com a Lei nº 8.745/93, Art. 2º, VI, *h* e *i*, podem ter duração de até 3 (três) anos, renováveis por igual período. Em seguida, os cargos deveriam ser preenchidos por servidores efetivos, admitidos por meio de concurso público, conforme determinação constitucional (Art. 37, II).

A fim de regularizar a contratação de pessoal da ABC, conforme determinação do TCU e do MPT, e em atendimento ao TAC firmado entre o MPT e a União, o MRE empenhou-se em contratar funcionários temporários por meio de PSS e a alocar servidores de nível superior (diplomatas e oficiais de chancelaria) na ABC. De acordo com Puente (2010: 140), em 2002, a ABC contava com 156 funcionários contratados por meio de contratos de consultoria via Pnud. Esse volume de pessoal foi diminuindo gradativamente, de modo que, em 2004 ele foi reduzido para 95 e, no final de 2005, já não havia mais nenhum consultor do Pnud na ABC, que foi lotada por pessoal contratado por tempo determinado e por servidores de carreira do MRE (Puente 2010: 140). Essa solução, contudo, obteve resultados limitados. Com o passar dos anos, os CTUs expiraram-se e esses funcionários não podiam, por lei, ser contratados novamente após a prorrogação do período de contrato inicial, de modo que se perdia, gradualmente, um pessoal que havia adquirido expertise durante o período de exercício na ABC. Ademais, as carreiras do serviço exterior têm por natureza remoções em missões permanentes no exterior (embaixadas, consulados, etc.), de modo que os servidores do MRE que haviam sido lotados na ABC tiveram que deixar suas funções na Agência a fim de assumir postos em outros países (Puente 2010: 141). De forma semelhante ao caso dos CTUs, o conhecimento e a experiência adquiridos não poderiam ser aproveitados no longo prazo. Gerava-se, nesse contexto, uma deficiência em termos de continuidade e regularidade do exercício da função bem como em termos de memória institucional dos projetos de cooperação com países parceiros. A consequência da solução provisória adotada naquela ocasião é que a situação da ABC voltou à estaca zero, a mesma de 2001, em que foi auditada e intimada a sanar a situação irregular de seus quadros técnicos e administrativos. Em outras palavras, mais de 15 anos após as auditorias do TCU e a ação civil pública do MPT, a ABC permanece em situação irregular no que concerne à contratação e lotação de recursos humanos.

No que concerne aos processos licitatórios, contudo, o MRE apresentou uma solução que obteve maior sustentabilidade. Em resposta às determinações do Acórdão 178/2001, o MRE apresentou ao TCU o *Manual de Convergência de Normas Licitatórias* do Pnud, que objetivava conciliar as regras do *Manual de Aquisições* do Escritório de Apoio Jurídico do Pnud, em Nova Iorque, e as normas da Lei nº 8.666/93. Em reação às providências tomadas por aquele ministério, o TCU decidiu, por meio do Acórdão 946/2004, que o referido Manual de Convergência atende à determinação firmada pelo plenário do TCU, constante do Acórdão 178/2001. Essa decisão regularizou os procedimentos de aquisição de bens e contratação de serviços efetuados pelo Pnud no âmbito dos projetos de cooperação técnica prestada pela ABC. Ressalta-se, contudo, que, embora o *Manual de Convergência* resolva a questão das compras efetuadas pelo Pnud no âmbito de projetos de cooperação técnica, ele não resolve a questão relativa a compras no exterior e a doações efetuadas diretamente pela Administração no âmbito de projetos de cooperação técnica conduzidos pelo governo brasileiro.

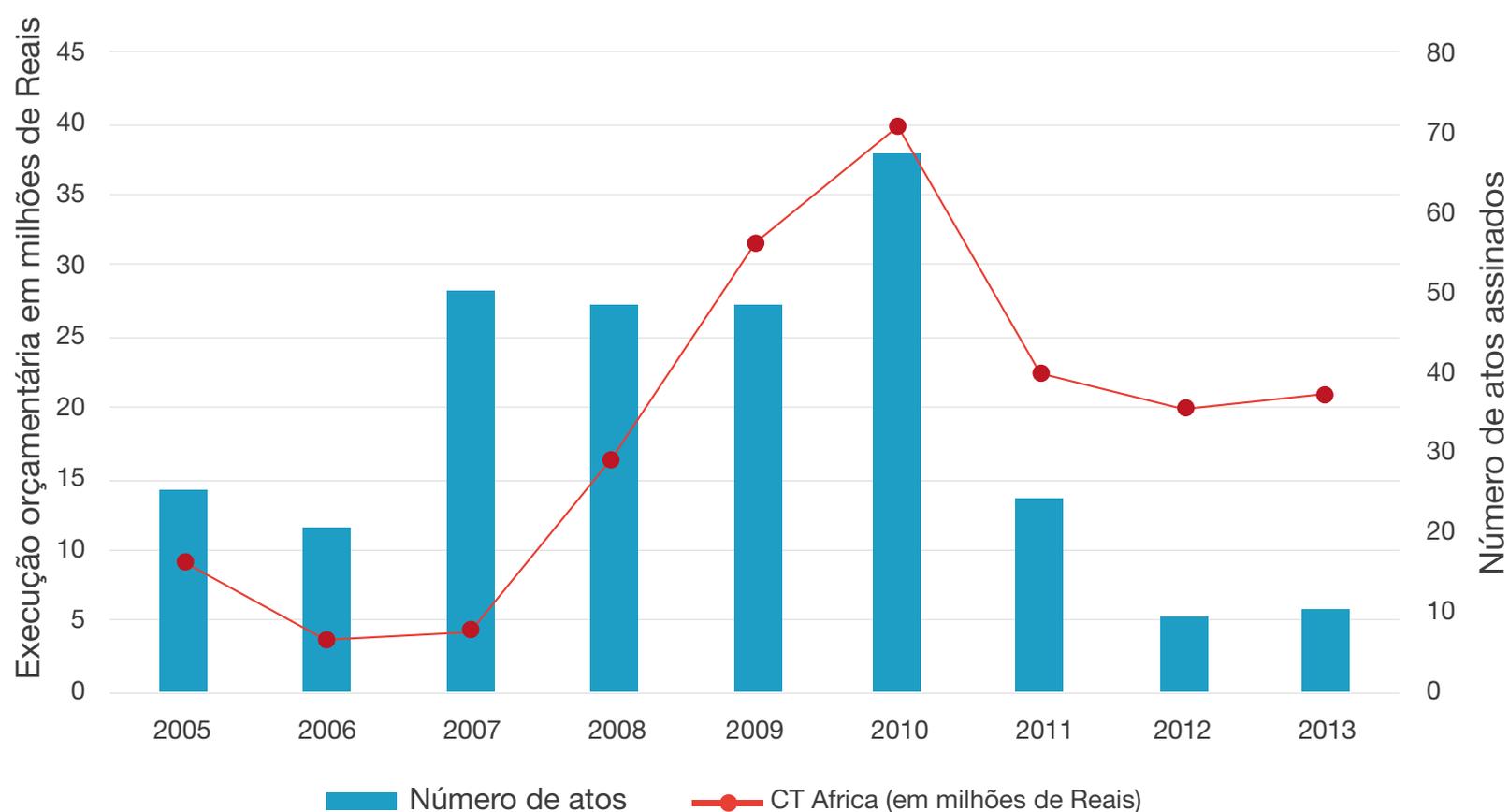
A dualidade, além de não fornecer estabilidade institucional nem legal à cooperação técnica brasileira, provoca problemas na implementação dos projetos junto aos países parceiros, seja pela complexidade dos procedimentos administrativos ou ainda pela instabilidade relativa aos

(16) Informações obtidas no Acórdão 1.817/2009/15-1, §§ 47-53 do relatório.

recursos humanos. O elevado número de projetos assinados entre 2003 e 2010 provocou uma sobrecarga nas gerências da cooperação prestada. Dessa forma, vários dos projetos iniciados entre 2008 e 2010 ainda apresentavam taxas de implementação de 20% no final de 2014. Havia claramente uma dissonância entre os projetos assinados e a capacidade institucional da ABC em coordenar efetivamente todas as iniciativas. A redução vertiginosa do número de novos projetos e da execução orçamentária a partir de 2011 (ver Gráfico 2) aponta para uma mudança da política externa da gestão Dilma, mas também permitirá à ABC estabilizar, progressivamente, sua taxa de implementação e desenvolver recursos de coordenação, monitoramento e avaliação. Porém, a fim de sanar as deficiências institucionais e a dependência operacional, é necessário que se promova uma ampla e profunda reforma institucional da cooperação brasileira, a ser sistematizada por meio de um marco legal (lei ordinária).

GRÁFICO 2

Evolução orçamentária da CTI com países africanos e do número de atos internacionais relativos à cooperação técnica entre 2005 e 2013



Considerações em torno de um Marco Legal da cooperação brasileira

O ponto basilar da reforma da cooperação brasileira consiste no fortalecimento da ABC e no estabelecimento de um marco legal da cooperação internacional do Brasil. Apesar dos seus 30 anos de existência, a ABC não é propriamente uma agência do ponto de vista do direito administrativo brasileiro. De acordo com o Decreto nº 8.817/16¹⁷, a ABC é equivalente a um departamento ministerial, subordinado à Subsecretaria-Geral de Cooperação Internacional, Promoção Comercial e Temas Culturais (Sgec/MRE). Para que a ABC se torne, efetivamente, uma agência de cooperação, ela deveria, de acordo com o modelo de administração pública no Brasil, converter-se em uma entidade vinculada, mas não subordinada, à Administração Direta. Uma agência autônoma poderia ser uma empresa pública, uma autarquia ou uma fundação pública. Dada a natureza não comercial da cooperação brasileira, o tipo de entidade mais apropriado seria

(17) Decreto nº 8.817/16, Art. 2º, III, i.

fundação pública, a ser criada por meio de lei ordinária. A instituição da ABC como fundação pública conferiria à agência uma maior autonomia administrativa, orçamentária e financeira. Seu orçamento anual estaria previsto no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nas respectivas leis orçamentárias anuais (LOA), o que permitiria que a agência pudesse planejar a execução de seus projetos e programas com maior segurança e sustentabilidade. A relação entre a ABC e seu ministério de vínculo seria, *mutatis mutandis*, semelhante à relação existente entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Ministério da Educação, ou à relação entre o Conselho Nacional de Pesquisa Científica (CNPq) e o Ministério da Ciência e Tecnologia. Nesses casos, as agências possuem orçamento próprio para a manutenção de seus programas de financiamento de bolsas de estudos e de fomento a projetos de pesquisa. Essa autonomia garante maior regularidade e sustentabilidade dos projetos e dos programas.

A constituição da agência como fundação pública permitiria a criação de uma carreira específica para a cooperação internacional dentro da instituição. Essa medida é de grande importância, a fim de regularizar a questão dos recursos humanos da cooperação brasileira, tanto em observância às determinações do TCU e do MPT a esse respeito, quanto às instabilidades do pessoal e seus negativos impactos na implementação de projetos. Ademais, a criação da carreira de analista de cooperação internacional geraria um processo de profissionalização das atividades de cooperação realizadas pela Administração Federal. Esse profissional, ao contrário das carreiras do serviço exterior (diplomatas e oficiais de chancelaria), não seria removido para missões no exterior. Ele ficaria lotado na sede da agência, realizando missões técnicas eventuais a fim de coordenar os projetos de cooperação. Essa característica garantiria uma melhor memória institucional dos projetos no longo prazo.

Outro ponto a ser regularizado, no âmbito do marco legal da cooperação brasileira (lei ordinária), são as normas de compras e contratações no exterior. A Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações) estabelece uma série de regras para a aquisição de bens e contratação de serviços pela Administração. Estas regras aplicam-se em todo o território nacional. No entanto, sua aplicação estrita em território estrangeiro acarretaria dificuldades burocráticas e administrativas que inviabilizariam a execução dos projetos no exterior. Nesse sentido, seria necessário alterar a Lei das Licitações e incluir uma cláusula que estabeleça um regime especial de compras e contratações pela Administração no exterior, desde que observem as seguintes restrições: (i) as operações de compras e contratações no exterior devem atender ao alcance de resultados e ao atingimentos de objetivos no âmbito de projetos de cooperação firmados entre o Brasil e parceiros estrangeiros; (ii) as referidas operações deverão obedecer determinados limites financeiros, conforme modalidades de aquisições e contratações, a serem estabelecidos na cláusula do regime especial de compras e aquisições no âmbito de projetos de cooperação internacional.

A cláusula do regime especial poderá basear-se nos procedimentos constantes do *Manual de Convergência de Normas Licitatórias* do Pnud, uma vez que ele é resultado de um precedente e atende a uma jurisprudência consolidada pelo TCU. Ademais, para além da questão legal, deve-se pensar na questão da operacionalização financeira dos pagamentos no exterior. Será necessário pensar em um sistema de pagamentos internacionais, como ocorre no MRE. Nesse sentido, a ABC deverá possuir um sistema próprio de pagamentos no exterior a fim de viabilizar a execução de seus projetos. Ademais, a agência poderia, em casos específicos e pontuais, firmar convênios com escritórios regionais do Pnud a fim de efetuar pagamentos em localidades mais remotas em com menos infraestrutura financeira.

O regime especial da cooperação brasileira deverá prever a possibilidade de doações no âmbito de projetos de cooperação internacional. Atualmente, o Art. 17 da Lei de Licitações exige autorização

do Congresso Nacional para efetuação de doações (alienação de bens da Administração). O referido artigo deverá ser revisto e flexibilizado, a fim de permitir doações sem autorização congressual no âmbito de projetos de cooperação. Caso contrário, os projetos carecerão da agilidade necessária para sua execução. O Art. 17, em sua redação atual, praticamente inviabiliza a operacionalização de ações de cooperação no exterior executadas diretamente pela Administração.

Esse conjunto de providências geraria os seguintes resultados: atenderia às exigências legais apontadas pelo TCU e pelo MPT no que concerne à contratação de recursos humanos; sanaria os problemas e as contradições da administração dual ABC-Pnud; consolidaria a cooperação brasileira do ponto de vista jurídico e institucional, de forma a conferir regularidade, sustentabilidade e autonomia às ações do governo em matéria de cooperação técnica.

5. Conclusões

Durante o período de 2003 a 2013, verifica-se uma expansão da cooperação brasileira para o desenvolvimento, tanto em termos orçamentários como em termos de número de projetos e diversidade de parceiros, sobretudo na África e na América Latina. A experiência adquirida pelas instituições brasileiras cooperantes, somada à estratégia de internacionalizar políticas sociais exitosas por meio de parcerias com organismos internacionais, contribuiu para a consolidação principiológica e praxiológica da cooperação prestada pelo Brasil; contudo, a expansão da cooperação não foi acompanhada pelo fortalecimento e pela consolidação da principal instituição da Administração voltada para a cooperação internacional, notadamente a cooperação técnica. Dessa deficiência, resulta uma excessiva dependência operacional e administrativa da ABC e da cooperação prestada em geral relativamente ao Pnud e a outros organismos internacionais (FAO, OMS, Unesco, etc.).

Nesse contexto de debilidade institucional, constata-se a necessidade de uma reforma do atual sistema brasileiro de cooperação para o desenvolvimento por meio do estabelecimento de um marco legal (Lei da Cooperação Internacional), que deverá prever os seguintes elementos: **(i)** estabelecimento de uma agência com autonomia orçamentária e administrativa, por meio da criação de uma fundação pública; **(ii)** criação da carreira de Analista de Cooperação Internacional no seio da referida agência; e **(iii)** revisão da Lei de Licitações para se estabelecer um regime próprio de compras, contratações e doações no âmbito de projetos de cooperação prestada.

6. Referências Bibliográficas

- ABC. 2013a. Manual de gestão da cooperação técnica Sul-Sul. Agência Brasileira de Cooperação. Brasília.
- ABC. 2013b. Relatório de atividades de cooperação técnica – Gerência de África, Ásia e Oceania. Agência Brasileira de Cooperação. Brasília.
- ABC. 2015. Cotton 4+ Togo: a successful partnership – evaluation report. Agência Brasileira de Cooperação. Brasília.
- ABC. 2016. Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral. 4a Edição revisada. Agência Brasileira de Cooperação. Brasília
- Almeida, Paulo Roberto. 2004. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. Revista Brasileira de Política Internacional, 47 (1), p. 162-184.

Almeida, Paulo Roberto. 2005. Uma nova arquitetura diplomática? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49 (1), 95-116.

Brasil. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto atualizado, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____. Lei nº 8.745, 9 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências.

_____. Lei nº 9.692, de 27 de julho de 1998. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1999 e dá outras providências.

_____. Decreto nº 65.476, de 21 de outubro de 1969. Dispõe sobre as atividades de cooperação técnica internacional e dá outras providências.

_____. Decreto nº 94.973, de 25 de setembro de 1987. Aprova o Estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), e dá outras providências.

_____. Decreto nº 2.070, de 13 de novembro de 1996. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências.

_____. Decreto nº 3.751, de 15 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de gestão de projetos, no âmbito dos acordos de cooperação técnica com organismos internacionais.

_____. Decreto nº 5.032, de 5 de abril de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências.

_____. Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

_____. Decreto nº 8.817, de 21 de julho de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Relações Exteriores, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superior-DAS por Funções Comissionadas Técnicas do Poder Executivo Federal - FCPE.

Cabral, Lídia. 2011. *Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: Caracterização, tendências e desafios*. Textos Cindes, nº 26. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Rio de Janeiro.

Corrêa, Márcio Lopes. 2017. Quantification of South-South cooperation and its implications to the foreign policy of developing countries. Policy Brief 41. July 2017. South Centre. Geneva.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta de; Paradis, Clarisse Goulard. 2013. Humanism and solidarity in brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): theory and practice. *Brazilian Political Science Review*, V.7, n. 2, p. 8-36.

Ferreira, Pablo Gabriel. 2008. *Petrobras na Argentina (2000-2005): internacionalização e políticas governamentais*. Dissertação (Mestrado em relações internacionais) – Universidade Federal Fluminense, Niterói.

IPEA. 2010. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília.

IPEA. 2013. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília.

IPEA. 2016. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2011-2013*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília.

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

Mendonça Jr., Wilson; Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. 2015. A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58 (1), p. 5-22.

MRE. 2006. Portaria MRE nº717, de 9 de dezembro de 2006. Aprova normas complementares aos procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de Atos Complementares de cooperação técnica recebida, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais, e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos. Ministério das Relações Exteriores. Brasília.

MRE. 2004. Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 95. Ministério das Relações Exteriores. Brasília.

MRE. 2010. Repertório de Política Externa: Posições do Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Brasília

MRE. 2010. Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 106. Ministério das Relações Exteriores. Brasília.

Nacarato, Juliana Martínez. 2014. Brasil contra el hambre: iniciativas internacionales del gobierno de Lula da Silva. *Integración y Cooperación Internacional*, n. 18.

Plan Políticas Públicas e Articulação Sul. 2015. Avaliação do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali). São Paulo.

Puente, Carlos Alfonso Iglesias. 2010. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no período 1995-2005. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília.

Puntigliano, Andrés Rivarola. 2006. Hunger cannot wait: the poverty issue in Brazilian foreign policy. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, V. 36, p. 89-106.

Ribas, Letícia Diniz; Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. 2011. A política externa vista da janela do avião: a diplomacia presidencial nos governos FHC e Lula. In: III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP e PUC/SP), Universidade de Campinas, Campinas.

Saraiva, José Flávio Sombra. 2002. Política exterior do governo Lula: o desafio africano. *Revista Brasileira de Política Internacional*, (45) 2, p. 5-25.

Saraiva, José Flávio Sombra. 2010. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic policy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, edição especial, p. 169-182.

Schutzer, Herbert. 2009. Geopolítica brasileira na África Subsaariana: assertivas cooperativas e conflitivas dos Governos de Geisel (1974-1979) e de Lula (2002-2006). Um estudo de geopolítica comparada. Dissertação (Mestrado em geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

Silva, Golbery do Couto e. 1967. Geopolítica do Brasil. José Olympio Ed., Rio de Janeiro.

Souza, André de Mello (Org.). 2014. Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ipea. Brasília.

TCU. 2001. Acórdão nº 178/2001. Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Guilherme Palmeira.

TCU. 2004. Acórdão nº 946/2004. Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Adylson Motta

TCU. 2009. Acórdão nº 1.817/2009. Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

Turianskyi, Yarik. 2017. Beyond the numbers: measuring South-South cooperation. South African Institute of International Affairs. Disponível em: <http://www.saiia.org.za/opinion-analysis/beyond-the-numbers-measuring-south-south-cooperation>

Vigevani, Tullo; Cepaluni, Gabriel. 2007. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, V. 29, n. 2, p. 273-335.

Sobre os autores

Pablo Ferreira é mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e, desde 2014, exerce o cargo de Analista em Ciência e Tecnologia, lotado na Diretoria de Relações Internacionais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes/MEC). Exerceu, entre 2012 e 2014, o cargo de Analista de Projetos na Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ACB/MRE), onde atuou na coordenação de projetos de cooperação técnica bilateral Sul-Sul em parceria com países francófonos e anglófonos da África.

Álvaro Moreira é doutorando do Institute of Development Studies (IDS) na Universidade de Sussex, Reino Unido, e atua como consultor em gestão de projetos de cooperação técnica internacional desde 2010. Entre 2014 e 2015 ocupou o cargo de Analista de Projetos na Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE) para a gestão de projetos na África francófona.



BRICS Policy Center Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS

Rua Dona Mariana, 63 - Botafogo - Rio de Janeiro/RJ

Phone: (21) 2535-0447 / CEP/ZIP CODE: 22280-020

www.bricspolicycenter.org / bpc@bricspolicycenter.org