

**Maio, 2013**

BPC Policy Brief - V. 3 N. 55

# Policy Brief

## **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Como responder aos desafios correntes**





# O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Como responder aos desafios correntes

# Policy Brief

**Maio, 2013**

BPC Policy Brief - V. 3 N. 55



## **PUC-Rio**

### **REITOR**

Pe. Josafá Carlos de Siqueira SJ

### **VICE-REITOR**

Pe. Francisco Ivern Simó SJ

### **VICE-REITOR PARA ASSUNTOS ACADÊMICOS**

Prof. José Ricardo Bergmann

### **VICE-REITOR PARA ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS**

Prof. Luiz Carlos Scavarda do Carmo

### **VICE-REITOR PARA ASSUNTOS COMUNITÁRIOS**

Prof. Augusto Luiz Duarte Lopes Sampaio

### **VICE-REITOR PARA ASSUNTOS DE DESENVOLVIMENTO**

Pe. Francisco Ivern Simó SJ

### **DECANOS**

Prof. Luiz Alencar Reis da Silva Mello

Prof. Luiz Roberto A. Cunha

Prof. Hilton Augusto Koch



## **Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro**

### **PREFEITO**

Eduardo Paes

### **SECRETARIA MUNICIPAL DA CASA CIVIL**

Pedro Paulo Carvalho Teixeira

### **INSTITUTO PEREIRA PASSOS**

Eduarda La Rocque

## Sobre o BRICS Policy Center

O BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisas BRICS é uma iniciativa conjunta da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

O Centro 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).



BRICS Policy Center Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS

## Equipe BPC

### SUPERVISOR GERAL

Paulo Esteves

### COORDENADORA GERAL

Adriana Erthal Abdenur

### COORDENADORA ADMINISTRATIVA

Lia Frota e Lopes

### PESQUISADORES

Monica Herz

João Pontes Nogueira

Leane Cornet Naidin

Luis Manuel Fernandes

Pedro Claudio Cunca Bocayuva

José María Gómez

Paolo De Renzio

Ana Saggioro Garcia

Sérgio Veloso

Layla Dawood

### ASSISTENTES ADMINISTRATIVAS

Anna Carolina Vasquez Muniz

Bruna Risieri

## Equipe técnica

### EDITORAÇÃO E DESIGN

Sérgio Veloso

Thalyta Gomes Ferraz

Vinicius Kede



Instituto  
de Relações  
Internacionais



## **BRICS Policy Center Centro de Estudos e Pesquisas BRICS**

Rua Dona Mariana, 63 - Botafogo - Rio de Janeiro/RJ  
Telefone: (21) 2535-0447 / CEP/ZIP CODE: 22280-020  
www.bricspolicycenter.org / bpc@bricspolicycenter.org

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou transmitida por quaisquer meios (eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia e gravação) ou arquivada em qualquer sistema ou banco de dados sem permissão escrita da Editora.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do(a)s autor(a)(es)(as), não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

### **Ficha Catalográfica**

Coleção BPC Policy Brief. Rio de Janeiro, RJ. Editora BRICS Policy Center, 2010. Bimensal (abril - maio, 2013). ISSN: 2318-1818  
14 p ; 29,7 cm (V. 3, N.55)

1. Política Internacional. 2. Política Externa 3. Cooperação Internacional



**BRICS Policy Center** Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS

## **Sobre os autores**

### **Paolo de Renzio**

Professor do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Senior Research Fellow na International Budget Partnership (IBP) de Washington, e Pesquisador Associado do Global Economic Governance Programme da Universidade de Oxford e do Overseas Development Institute de Londres. É pesquisador do BRICS Policy Center onde coordena o grupo de Cooperação Internacional para Desenvolvimento.

**Geovana Zoccal Gomes** é doutoranda do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e assistente de pesquisa na área Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, Cooperação Sul-Sul e Cooperação Triangular, BRICS e economias emergentes no BRICS Policy Center.

**João Moura E. M. da Fonseca** é mestrando em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e assistente de pesquisa no tema Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

**Amir Niv** é graduado em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e assistente de pesquisa no tema Cooperação Internacional para o Desenvolvimento do BPC.



## Sumário

Introdução .....	8
O Brasil como agente da Cooperação Sul-Sul .....	9
Desafios .....	12
Recomendações .....	14



## **Sumário Executivo**

Este Policy Brief tem como objetivo apresentar as principais características e dados sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento promovida pelo Brasil, apontando alguns de seus principais desafios. Para tal, realiza-se um breve histórico da Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento e da participação brasileira nesse âmbito. Apresentam-se também algumas das principais agências executoras que atuam em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação. Após destacar alguns limites e desafios da atuação brasileira, elaboram-se algumas recomendações pontuais que poderiam guiar futuras reformas nessa esfera.

## **Executive Summary**

This Policy Brief aims to present the main features and data on international development cooperation promoted by Brazil, highlighting some of its challenges. To this end, we make a brief history of South-South cooperation for development and the Brazilian participation in that context. Also, we discuss some of the projects in partnership with the Brazilian Cooperation Agency. After highlighting some limits and challenges of the Brazilian operations, we elaborate some specific recommendations that could guide future reforms in this area.

# O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Como responder aos desafios correntes\*

Paolo de Renzio, Geovana Zoccal Gomes,  
João Moura E. M. da Fonseca e Amir Niv.

## Introdução - A cooperação Sul-Sul: Um breve histórico<sup>1</sup>

A Cooperação Sul-Sul (CSS) ganhou projeção depois da Conferência de Bandung (1955) como meio de promover uma maior articulação entre países do Sul e para estimular o seu próprio desenvolvimento. A conferência enfatizou a necessidade de uma maior cooperação entre os países da África e Ásia, encorajando o comércio e a troca de experiências entre eles. No início dos anos 1960, após a Conferência do Cairo acerca dos “Problemas do Desenvolvimento Econômico”, formou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Dentre outras implicações, países tradicionalmente receptores de cooperação passaram a atuar como agentes parceiros.

Na década seguinte, o Movimento dos Não Alinhados apoiou as iniciativas para uma Nova Ordem Econômica Internacional<sup>2</sup>, na qual os países em desenvolvimento pretendiam ter uma inserção mais igualitária na economia mundial, em oposição ao predomínio dos dois polos EUA e URSS. Em 1978, no âmbito da UNCTAD, realizou-se na Argentina uma conferência envolvendo 138 países, avigorando a Cooperação Sul-Sul. O Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), documento no qual o termo “cooperação horizontal” aparece pela primeira vez, promovia a cooperação técnica entre países em desenvolvimento. A partir de 1978, o Brasil foi chamado a promover uma expansão dessa atividade, que foi se tornando uma importante ferramenta da política externa e da projeção

---

\* Os autores gostariam de agradecer os ótimos comentários e sugestões de Lara Costa Leite.

1 Alguns textos úteis para aprofundar a parte histórica são: MAWDSLEY, E. From recipients to donors: Emerging powers and the changing development landscape. Zed Books, 2012; G77. About the Group of 77. The Group of 77 at the United Nations, 2012. Disponível em: <<http://www.g77.org/>>. Acesso em: dezembro 2012; PUENTE, C. A. I. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília: FUNAG, 2010; ESTEVES, P. et al. BRICS, Cooperação para o Desenvolvimento e o Fórum de Busan. BRICS Policy Center. Rio de Janeiro. 2011.

2 A Nova Ordem Econômica Internacional – NIEO, da sigla em inglês – foi apresentada na Declaração para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Internacional (A/RES/S-6/3201), da Assembleia Geral da ONU em maio de 1974. Com o objetivo de reestabelecer a economia mundial com maior envolvimento e benefícios aos países em desenvolvimento, referiu-se a questões de comércio, finanças, commodities e endividamento. A Declaração está disponível em: <http://www.un-documents.net/s6r3201.htm>

internacional do país<sup>3</sup>.

Desde então, líderes regionais como Brasil, Índia e China vieram a ocupar uma posição estratégica na articulação entre os países do Sul e ensejam um novo modelo de cooperação, supostamente estruturado a partir dos princípios da horizontalidade e da não imposição de condicionalidades, e orientado pelas demandas e necessidades do país parceiro.

A crescente visibilidade da CSS a partir dos anos 2000 tem provocado mudanças relevantes na arquitetura internacional da cooperação para o desenvolvimento. O IV Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, realizado no final de 2011 em Busan, Coreia do Sul, mostrou-se um reflexo das transformações em voga. Nele, a CSS foi reconhecida oficialmente como modalidade legítima e acordou-se a constituição da Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz, prevendo a participação dos atores da CSS como membros do Comitê Diretivo da Parceria.

## 1. O Brasil como agente da Cooperação Sul-Sul

Apesar das iniciativas de cooperação já fazerem parte da política externa brasileira desde os anos 1950, foi somente no final da década de 1980 que se criou a Agência Brasileira de Cooperação, a ABC. Nesse momento, o Ministério das Relações Exteriores assume papel central na promoção da agenda da cooperação técnica, pasta antes dirigida pelo Ministério do Planejamento. Inicialmente o papel da ABC era principalmente virado para a coordenação da ajuda que o Brasil recebia de outros países, mas ao longo do tempo ela ficou cada vez mais voltada para o desenvolvimento internacional, tornando-se importante instrumento da política externa brasileira.

A ABC está vinculada institucionalmente à Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial (SGEC) do Ministério das Relações Exteriores. Convém notar que, embora a cooperação internacional para o desenvolvimento esteja fundamentada no princípio IX do artigo 4º da Constituição brasileira<sup>4</sup>, há uma lacuna legal em relação à cooperação oficial promovida pelo Brasil. A manutenção de um arcabouço regulatório voltado para um país receptor impossibilita o Brasil de operar funções básicas da cooperação internacional, tais como aquisição de bens, contratar serviços ou enviar dinheiro para o exterior, levando a ABC a operar frequentemente por intermédio de agências internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O marco regulatório da cooperação da qual participa a ABC encontra-se nos seguintes documentos: (a) Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral (2005); (b) Portaria nº 717 do MRE (2006)<sup>5</sup>; e (c) Portaria nº 555 do MRE (2008). Pela relação particular já notada entre ABC e PNUD, o Manual de Execução Nacional de Projetos do PNUD-Brasil de 2006 também aparece como um documento importante.

Dos documentos citados, apenas a Portaria de 2008, assinada pelo então ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, refere-se especificamente à cooperação técnica prestada pelo país.

3 CERVO, A. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. Revista Brasileira de Política Internacional, 37 (1), 1994.

4 Art. 4º, IX: “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”.

5 Quando de sua entrada em vigor, revogou a Portaria nº 433 do Ministério das Relações Exteriores (2004). Cf: Portaria nº 717 do Ministério das Relações Exteriores, art. 27.

O documento dispõe especificamente sobre os procedimentos operacionais relativos à licitação e contratação de serviços em parceria com o PNUD, prevendo a realização de processos em consonância com aqueles desta instituição.

O embasamento regulatório da relação entre países para a realização da cooperação técnica, por sua vez, encontra-se nos chamados Acordos Básicos de Cooperação Técnica. Estes são concluídos entre parceiros oficiais e o Brasil, sejam esses países ou organismos internacionais (e.g. agências das Nações Unidas).

Apesar do avanço limitado em relação ao marco regulatório, houve melhoria na coleta e sistematização dos dados relacionados à cooperação brasileira. O relatório “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009”<sup>6</sup>, lançado pelo IPEA e pela ABC em dezembro de 2010, distingue entre quatro modalidades usadas na cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: (a) ajuda humanitária; (b) bolsas de estudo para estrangeiros; (c) cooperação técnica; e (d) contribuições para organizações internacionais. Segundo o relatório, estas atividades atingiram gastos totais de R\$ 2,9 bilhões durante o período de 2005-2009, cuja maior parte foi destinada a contribuições para organizações internacionais e bancos regionais (76%), como mostra a tabela 1.

Tabela 1: Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009

	Milhões de R\$ (valores constantes 2009)	%
Assistência humanitária	162,1	5,04
Bolsa de Estudos para estrangeiros	320,2	9,95
Cooperação técnica	273,5	8,50
Contribuições para organizações internacionais	2.460,9	76,50
<b>Total</b>	<b>3.216,8</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IPEA/ABC, 2010

Embora a cooperação técnica não compreenda a totalidade da CSS prestada pelo Brasil, representa o foco dos debates internacionais sobre a cooperação realizada pelo país.

De acordo com a ABC, a cooperação técnica internacional constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos, como forma de superar restrições que tolhem seu natural crescimento. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir conhecimentos, experiências de sucesso e sofisticados equipamentos, contribuindo assim para capacitar recursos humanos e fortalecer

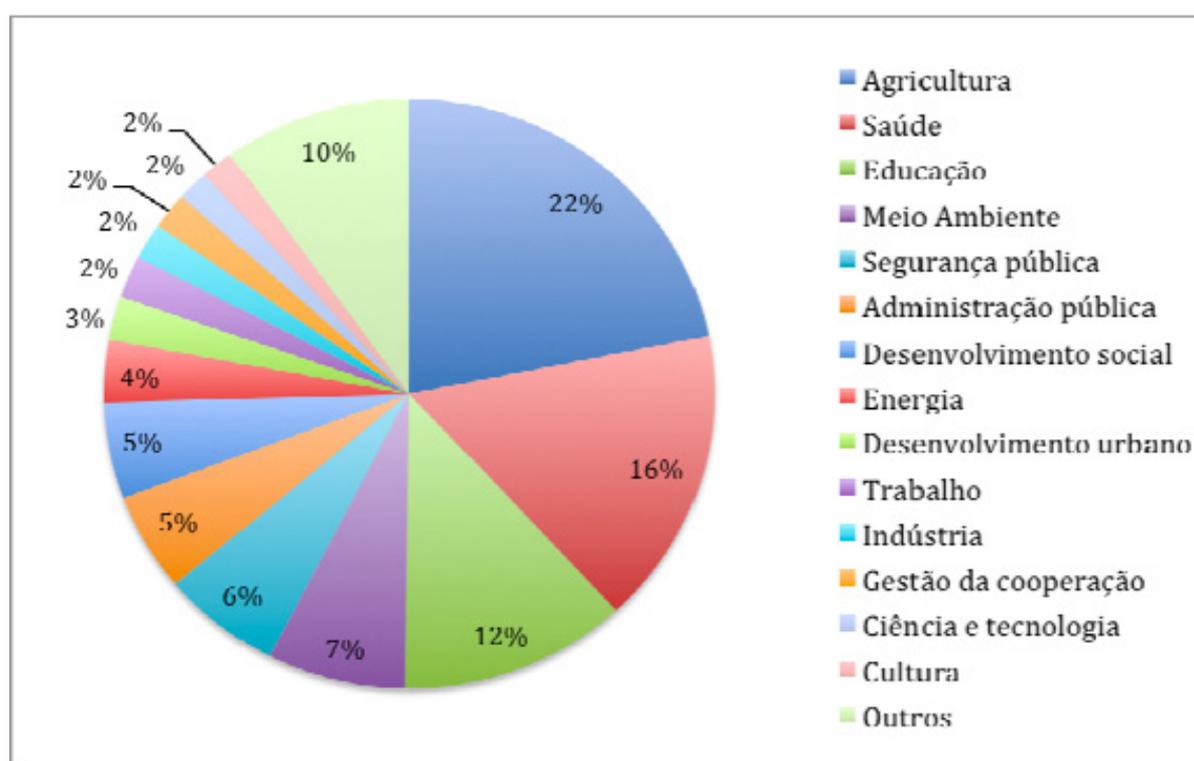
<sup>6</sup> Quando de sua entrada em vigor, revogou a Portaria nº 433 do Ministério das Relações Exteriores (2004). Cf: Portaria nº 717 do Ministério das Relações Exteriores, art. 27.

instituições do país receptor, a possibilitar-lhe salto qualitativo de caráter duradouro<sup>7</sup>.

As características elencadas acerca da cooperação técnica são frequentemente generalizadas para a CSS brasileira como um todo, além de os termos CSS e cooperação técnica serem muitas vezes utilizados de maneira intercambiável no Brasil, inclusive pela ABC. Contudo, como mostrou a tabela 1, a modalidade somou R\$ 273,5 milhões entre 2005 e 2009, o que representa menos de 10% do valor total da cooperação brasileira total para aquele período.

Como notado anteriormente, a modalidade mais expressiva refere-se às contribuições para organismos multilaterais, somando R\$ 2.460,9 milhões no período 2005-2009 (76,5% do total). Entre esses, deve-se destacar o Fundo de Convergência Estrutural e de Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem), que recebeu R\$ 430 milhões entre 2005 e 2009, 30% dos recursos destinados à modalidade no período. No que se refere à assistência humanitária, a América Latina figura como principal destino no período citado (76%). Os principais receptores nos cinco anos compreendidos pelo primeiro levantamento do IPEA foram Cuba, Haiti e território palestino, receptores juntos de mais de 50% da assistência humanitária brasileira no período.

Gráfico 1. Cooperação técnica: distribuição de recursos segundo áreas temáticas (2003-2010)



Fonte: ABC (2011) apud Cabral (2011)<sup>8</sup>

A Cooperação Técnica brasileira atua em áreas como saúde, agricultura, educação profissional, recursos hídricos, administração pública e energia, dentre outras. Ao receber demandas de países em desenvolvimento para cooperação com o Brasil, a ABC estabelece parceria com

7 ABC. Agência Brasileira de Cooperação - Ministério das Relações Exteriores, 2012. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito>. Acesso em: 09 maio 2012.

8 CABRAL, L. Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: Caracterização, tendências e desafios. CINDES. Rio de Janeiro, p. 39. 2011.

instituições técnicas que serão responsáveis pela gestão e execução do programa ou projeto de cooperação. Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) são algumas das instituições que desempenham importantes papéis como entidades executoras da cooperação (ver Box 1).

### **Box 1. As principais instituições implementadoras da cooperação brasileira**

O Centro de Relações Internacionais em Saúde (CRIS/Fiocruz) assessora a Presidência da instituição e coordena o Grupo Técnico de Cooperação Internacional. Os projetos de cooperação internacional da Fiocruz são baseados na concepção de projeto estruturante, centrando-se no fortalecimento institucional dos sistemas de saúde dos países parceiros<sup>9</sup>. A saúde é um tema muito presente, por exemplo, na agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento pós-2015, e o Brasil, através da Fiocruz, está presente em fóruns como a Organização Mundial da Saúde (OMS) participando dos debates e auxiliando na elaboração de documentos que subsidiem a posição do Brasil em fóruns internacionais<sup>10</sup>.

Com o desenvolvimento institucional da Embrapa, o Brasil tornou-se provedor de tecnologia para regiões tropicais. Objetivando tornar mais eficientes as atividades de cooperação técnica realizadas, a Empresa abriu Escritórios Regionais, espécies de unidades da Embrapa no exterior. O primeiro Escritório Regional foi instalado na África Ocidental (Gana), originando a Embrapa África. Dois anos depois foi instalado outro escritório em Caracas, Venezuela, e em 2010, outro no Panamá. De acordo com a base de dados de projetos da ABC, existem 47 projetos de CSS que envolvem parcerias com a Embrapa (concluídos e em execução). Destes, 39 são com países africanos. De acordo com o ex-diretor da ABC, o ministro Marcos Farani, o mais importante deles é o ProSavana, parte da parceria com Moçambique<sup>11</sup>.

O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), instituição não estatal gerida pelo empresariado industrial brasileiro, é uma das principais agências executoras da cooperação técnica na área de educação profissional. Em 2010, possuía 48 parcerias internacionais firmadas com 24 países e 29 projetos internacionais em andamento. Apenas naquele ano foram implantados pelo SENAI, em parceria com a ABC, dez centros de formação profissional no exterior<sup>12</sup>.

Além da cooperação técnica, a concessão de bolsas de estudo é modalidade expressiva na CSS brasileira. Dentre os diversos atores e instituições envolvidos nessa atividade, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) concentra a maior parte dos recursos destinados a bolsas de estudos para estrangeiros, somando 50% do valor, geridos pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) compreende 28% dos recursos do Ministério da Educação (MEC) destinados a essa atividade. Tal modalidade de cooperação internacional dá ênfase à América Latina e África, em especial à Argentina e aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Há também iniciativas bilaterais com Cuba, Uruguai e Timor-Leste, bem como projetos com blocos de países, como o Mercosul<sup>13</sup>.

---

9 ALMEIDA, C.; PIRES DE CAMPOS, R.; BUSS, P.; FERREIRA, J.B.; FONSECA, L.E. A concepção brasileira de “cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”, RECIIS, Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.25-35, mar., 2010. Disponível em: <<http://www.reciis.cict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/343/527>> Acesso em 15 abr. 2012

10 CRIS. CRISinforma: Informativo do centro de Relações Internacionais da FioCruz. Número 5, jan-fev/2013. Disponível em: [http://portal.fiocruz.br/sites/default/files/documentos/Cris%20Informa%205%20-%20JAN-FEV2013\\_0.pdf](http://portal.fiocruz.br/sites/default/files/documentos/Cris%20Informa%205%20-%20JAN-FEV2013_0.pdf) Acesso em: 04 de abril de 2013.

11 FARANI, Marco. Brazilian technical cooperation, Agência Brasileira de Cooperação, Ministério das Relações Exteriores, Brasília. 2011. Disponível em: [http://www.cebri.org/midia/documentos/marco\\_farani.pdf](http://www.cebri.org/midia/documentos/marco_farani.pdf). Acesso em: 3 abr. 2013.

12 Os centros localizam-se nos seguintes países: Cabo-Verde, Guatemala, Guiné-Bissau, Haiti, Jamaica, Moçambique, Paraguai, Peru, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Relatório Anula 2010. Disponível em: [http://www.senai.br/portal/br/institucional/snai\\_doci.aspx](http://www.senai.br/portal/br/institucional/snai_doci.aspx). Acesso em 19 abr. 2012.

13 Relatório IPEA, 2010. pg. 30. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book\\_Cooperacao\\_Brasileira.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf).

## 2. Desafios

Por se tratar de um fenômeno recente, ainda existem poucos estudos sobre a atuação brasileira na CSS. Conquanto haja muitos desafios a serem enfrentados, as mudanças têm ocorrido de forma acelerada, e instituições brasileiras como Fiocruz e Embrapa têm demonstrado grande capacidade de adaptação e flexibilidade.

Os principais desafios apontados pelas agências envolvidas em relação à crescente participação do Brasil como promotor de cooperação internacional para o desenvolvimento são de ordem legal-institucional, política, e dos recursos humanos e financeiros. Em termos legais, a ausência de legislação abrangente, particularmente no que se refere ao estabelecimento de parcerias com países em desenvolvimento, apresenta diversas dificuldades. Como já citado anteriormente, funções básicas como a realização de pequenas aquisições, contratação no exterior ou envio de dinheiro para fora do país são frequentemente executadas por meio de outras instituições, a exemplo do PNUD.

Os entraves legais têm gerado obstáculos à instalação de uma fábrica de fármacos em Moçambique, por exemplo, projeto em que a Fiocruz atua como principal executora. Nesse caso, os profissionais dedicados à montagem da fábrica têm sido pagos através diárias<sup>14</sup>. O orçamento da ABC é vinculado ao orçamento do MRE. Assim, a limitação de recursos financeiros da agência, ao mesmo tempo restringe a execução de programas de cooperação que são constantemente demandados ao país, e faz com que a cooperação prestada pelo Brasil seja instrumentalizada pela política externa do governo.

Na forma atual, a vinculação institucional da ABC ao MRE não possibilita carreira autônoma, prejudicando a qualidade de seu pessoal pela ausência de incentivos à especialização e aperfeiçoamento, acarretando também rotatividade significativa em seus técnicos e analistas, frequentemente contratados pelo PNUD em regime de curta duração. Igualmente, a alta renovação do quadro diplomático dentro da ABC pode comprometer o andamento de programas de médio e longo prazo pelo desconhecimento de sua trajetória e parceiros envolvidos<sup>15</sup>.

Outro desafio institucional diz respeito à articulação intragovernamental. Pela trajetória histórica da cooperação brasileira, diferentes ministérios e agências, em nível federal, estatal e municipal, promovem cooperação internacional. A descentralização, na falta de coordenação eficaz e adequada para lidar com a autonomia já consolidada de diversas burocracias no setor, pode limitar o potencial da cooperação brasileira.

Com o maior envolvimento do Brasil na cooperação para o desenvolvimento, é provável o surgimento de desafios políticos relacionados à conjugação dos princípios tradicionais da Cooperação Sul-Sul e da política externa brasileira – em particular a não intervenção em assuntos domésticos e o respeito à soberania – e o estabelecimento de parcerias com Estados infratores de convenções de direitos humanos das quais o Brasil é parte. Chama atenção, por exemplo, a negociação de acordo de cooperação técnica entre Brasil e Zimbábue<sup>16</sup>.

---

14 Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/07/11/cooperacao-internacional-brasileira-avanca-sem-marco-legal-revela-debate-na-cma>. Acesso em: 26 mar. 2013

15 Elemento comentado em diversas reuniões informais com funcionários de agências implementadoras.

16 Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/AcordosVigentes/CGPD>. Acesso em: 26 mar. 2013.

A partir do aumento do volume da cooperação prestada, percebe-se maior atenção internacional e doméstica relacionada ao tema. Uma consequência é o aumento da pressão da sociedade civil por transparência em relação à definição dos parceiros, aos recursos despendidos e aos resultados atingidos. Se países desenvolvidos são bastante sujeitos a pressões domésticas, o mesmo deverá ocorrer no Brasil, um país democrático que ainda possui níveis de pobreza interna bastante elevados. Isso retroalimenta as pressões institucionais sobre a ABC, que não parece ter realizado, ou pelo menos divulgado, avaliações de impacto dos projetos que coordena.

### 3. Recomendações

Considerando o exposto, três áreas se apresentam como prioritárias na intervenção de agentes governamentais e não governamentais envolvidos na CSS:

- A necessidade de introduzir e aprovar um marco regulatório e legal abrangente, compreendendo dimensões relacionadas à cooperação recebida e prestada, que dê à ABC e demais atores da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional os instrumentos necessários para executar as suas funções de forma eficaz e flexível. Estudar os marcos regulatórios de outros países do Norte e do Sul possibilitaria identificar exemplos positivos e preencher parte das lacunas apresentadas por ambas as formas de cooperação.
- A urgência de formular um documento de visão estratégica sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, que defina de forma mais clara os seus objetivos e as suas prioridades frente a um contexto internacional em continua mudança. Os levantamentos do IPEA poderiam servir de base para a empreitada. A publicação de um relatório com dados mais atualizados, e de um “white paper” sobre a visão estratégica da cooperação brasileira poderia contribuir para uma maior coesão □ dentro do próprio governo e na sua relação com outros atores □ e para a projeção internacional brasileira no campo da CSS.
- A importância de desenvolver um maior diálogo com atores de natureza diversa, incluindo a sociedade civil brasileira e internacional, sobre vantagens e desafios da CSS, e da cooperação internacional prestada pelo Brasil em particular. Tal diálogo exige maior transparência em relação a gastos e parceiros, bem como a realização e divulgação de avaliações de impacto da cooperação brasileira para além do monitoramento processual de projetos.