

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**FRANCINE FERRARO**

**A COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO E A ATUAÇÃO  
DE SUAS ENTIDADES COOPERANTES**

**Porto Alegre  
2015**

**FRANCINE FERRARO**

**A COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO E A ATUAÇÃO  
DE SUAS ENTIDADES COOPERANTES**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro

**Porto Alegre**

**2015**

#### CIP - Catalogação na Publicação

Ferraro, Francine

A cooperação brasileira para o desenvolvimento e a atuação de suas entidades cooperantes / Francine Ferraro. -- 2015.  
60 f.

Orientador: Henrique Carlos de Oliveira de Castro.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Relações Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. 2. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional. 3. Entidades cooperantes. I. Castro, Henrique Carlos de Oliveira de , orient. II. Título.

**FRANCINE FERRARO**

**A COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO E A ATUAÇÃO  
DE SUAS ENTIDADES COOPERANTES**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, 02 de dezembro de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann  
UFRGS

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sônia Maria Ranincheski  
UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, dedico especial agradecimento a minha família. Sem o suporte dos meus pais e da minha irmã, não teria sido possível chegar tão longe. Obrigada por compartilharem esse sonho comigo e por não terem medido esforços para torná-lo possível.

Ao meu pai, Alceu Ferraro, agradeço o apoio incondicional e a confiança que me foram confiados ao longo de toda a minha formação acadêmica. A minha mãe, Magali Deimomi Ferraro, agradeço todo o amor e a paciência, bem como todos os esforços para estar sempre presente mesmo à distância. A minha irmã, Bruna Ferraro, agradeço pelas palavras sempre sinceras que me fizeram mais confiante.

Minha sincera gratidão ao Governo Federal que, por meio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, proporcionou-me a oportunidade de desfrutar de um ensino de qualidade e gratuito. Mais do que um sentimento de gratidão, encerro esse ciclo com o compromisso de retribuir à sociedade todo o investimento confiado a mim nesses anos.

Dedico agradecimento especial a alguns professores que foram fundamentais para a minha formação. Ao Professor Henrique de Castro, agradeço por ter aceitado a tarefa de me orientar na produção deste trabalho e por ter me mostrado o verdadeiro valor do conhecimento. Ao Professor Fábio Morosini, meus agradecimentos por ter me confiado a oportunidade de desenvolver minhas habilidades de pesquisa, bem como a oportunidade de encontrar minha afinidade acadêmica com o tema que desenvolvo neste trabalho. Ao Professor Hélio Henkin, meu agradecimento por ter me confiado a oportunidade de poder trabalhar em seu núcleo de pesquisa, onde muito aprendi e desenvolvi o apreço pela atividade de pesquisa.

Às tantas outras pessoas que tive a oportunidade de conhecer e conviver ao longo desses anos, muito obrigada pelo companheirismo. Aos colegas e aos amigos, obrigada por ajudar a fazer dessa trajetória uma aventura. Obrigada por terem me deixado compartilhar essa experiência com vocês. Espero que as amizades permaneçam e floresçam para além da universidade.

A todos, meu muito obrigada.

*"Dinero, poder y sexo.  
La historia del mundo puede contarse  
en tres palabras, sin embargo, una cuarta,  
cooperación, tiene su propia historia."*

**Michael Edwards**

## RESUMO

O presente trabalho constitui um estudo do caso brasileiro em Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), especialmente da sua passagem da condição de país exclusivamente receptor para a sua condição atual de receptor e prestador de cooperação. Considerando a abrangência do tema, o seu enfoque reside no âmbito da execução da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (COBRADI), ou seja, nas suas entidades cooperantes. Esse enfoque se justifica por elas serem os repositórios do conhecimento internalizado via Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), bem como as instituições implementadoras da cooperação brasileira no exterior. Assim, o seu objetivo consiste em identificar qual o papel que essas entidades cooperantes desenvolveram na passagem do Brasil da condição de receptor para receptor e prestador de cooperação. Para tanto, faz-se um levantamento da trajetória brasileira em cooperação desde o imediato pós-guerra. Por fim, verifica-se o papel que essas entidades cooperantes tiveram na viabilização da COBRADI, enquanto verdadeiros repositórios do conhecimento adquirido do exterior pelo país.

**Palavras-chave:** Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional. Entidades cooperantes.

## **ABSTRACT**

This research consists in a study of the Brazilian case in International Cooperation for Development (ICD), especially its process from being an exclusively receiver to its current condition of both receiver and provider of cooperation. Considering the wide scope of the subject, its focus lies on the execution of Brazilian Cooperation for International Development (COBRADI), namely, on its cooperating entities. This emphasis is justified by the fact that they are the repository of the knowledge internalized through Official Development Assistance (ODA), as well as the implementing institutions of the Brazilian cooperation abroad. Thereby, this work intends to identify which role these cooperating entities played in the transformation of Brazil's receiver condition to its cooperation provider status. In order to achieve its objective, the Brazilian path in cooperation is studied since the very post-war moment. Finally, the role that these cooperating entities have had to make COBRADI viable is verified, once they acted as veritable sources of knowledge received from above.

**Keywords:** International Cooperation for Development. Brazilian Cooperation for International Development. Cooperating entities.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - COBRADI, por segmento (2010-2014).....	41
Figura 2 - Distribuição geográfica da COBRADI (2010) .....	41
Figura 3 - Gastos com COBRADI, por modalidade (2010).....	42
Figura 4 - Gastos do Governo Federal com a CTI, por instituição.....	45
Figura 5 - Presença da Embrapa na África, em relação à presença brasileira.....	52

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALPRO	Aliança para o Progresso
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AOD	Assistência Oficial ao Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAD	Comitê de Assistência ao Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEF	Caixa Econômica Federal
CENAFOR	Centro Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal para Formação Profissional
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CETESB	Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental
CGU	Controladoria-Geral da União
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CODEVASF	A Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
SNIDA	Sistema Nacional de Informação e Documentação Agrícola
CNAT	Comissão Nacional de Assistência Técnica
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNS	Cooperação Norte-Sul
COBRADI	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONTAP	Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso
CPRM	Serviço Geológico do Brasil
CSS	Cooperação Sul-Sul
CTPD	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

CTI	Cooperação Técnica Internacional
DCT	Divisão de Cooperação Técnica
DfID	Department for International Development
DPF/MJ	Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ESAF/MF	Escola de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda
EPTA	Expanded Program of Technical Assistance
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GSI/PR	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
INMET	Instituto Nacional de Meteorologia
INPI	Instituto Nacional de Propriedade Industrial
INPM	Instituto Nacional de Pesos e Medidas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCidades	Ministério das Cidades
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MD	Ministério da Defesa
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ME	Ministério do Esporte
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MinC	Ministério da Cultura

MiniCom	Ministério das Comunicações
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura
MPS	Ministério da Previdência Social
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTur	Ministério do Turismo
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OECE	Organização de Cooperação Econômica Europeia
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
OPA	Operação Pan-Americana
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PABA	Plano de Ação de Buenos Aires
PBDCT	Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PED	País em Desenvolvimento
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
RI	Relações Internacionais
SAE/PR	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SDH/PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SESU	Secretaria de Educação Superior
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SI	Sistema Internacional
SPM/PR	Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República
SUBIN	Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional

SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUDESUL	Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFED	Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNSP	United Nations Special Fund
USAID	United States Agency for International Development

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>17</b>
2.1	BREVE DISCUSSÃO CONCEITUAL .....	17
2.2	BREVE HISTÓRICO.....	24
<b>3</b>	<b>A COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL.....</b>	<b>30</b>
3.1	BREVE HISTÓRICO.....	30
3.1.1	O Brasil receptor de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.....	31
3.1.2	O Brasil prestador de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento .....	36
3.2	ASPECTOS CONCEITUAIS E PRÁTICOS DA COBRADI.....	38
<b>4</b>	<b>AS INSTITUIÇÕES IMPLEMENTADORAS DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>44</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>53</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>55</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se insere em um crescente esforço acadêmico por conhecer, em mais profundidade, a cooperação brasileira. O seu plano de fundo consiste na trajetória brasileira em Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), especialmente na sua passagem da condição de país unicamente receptor para a sua condição atual de receptor e prestador de cooperação. Na impossibilidade de abranger todas as singularidades do caso brasileiro, o enfoque deste trabalho reside no âmbito da execução, ou seja, nas chamadas entidades cooperantes. São essas entidades os verdadeiros repositórios do conhecimento adquirido em cooperação recebida do Norte e os verdadeiros implementadores da cooperação brasileira no exterior.

De modo geral, a CID constitui um fenômeno relativamente recente nas Relações Internacionais (RI). A sua origem remonta ao fim da II Guerra Mundial e ao projeto norte-americano de reconstrução da Europa no imediato pós-guerra. Consequentemente, ao contrário de outros temas internacionais, como direitos humanos, comércio e meio ambiente, não existem instituições formais unânimes com regras e acordos vinculantes na CID. Desse modo, uma porção considerável do arquétipo da cooperação para o desenvolvimento tem origem no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), seja através do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005) ou da Agenda de Ação de Acra (2008).<sup>1</sup>

Considerando que a OCDE é formada majoritariamente por países desenvolvidos (a exceção de México, Chile e Turquia),<sup>2</sup> os ideais e princípios originados no âmbito dessa organização representam os ideais e princípios dos doadores do Norte e, portanto, nunca gozaram de um caráter universal. Todavia, conforme alertam Milani e Duarte (2015), não se deve incorrer no erro de simplificação de comparar a cooperação Norte-Sul (CNS) a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) – pensada nos moldes do Plano Marshall e desenvolvida no âmbito da OCDE. A CNS envolve aspectos muito mais amplos do que aqueles relacionados ao desenvolvimento. O mesmo raciocínio se aplica à cooperação Sul-Sul (CSS),

---

<sup>1</sup> Aqui, faz-se importante uma ressalva: nem todos os membros da OCDE são membros do CAD. A OCDE foi estabelecida em 1961 e conta, atualmente, com 34 países membros. O CAD, por sua vez, conta com apenas 29 membros: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, República Tcheca, Reino Unido, Suécia, Suíça e União Europeia (OCDE, 2015a).

<sup>2</sup> De acordo com OCDE (2015b).

de modo que a CID se constitui em uma modalidade de CSS quando realizada entre países em desenvolvimento, mas a utilização dos dois termos como sinônimos é um equívoco.

A ausência de padrões rígidos na CID propiciou uma proliferação de diferentes conceitos, atores e temas que a tornam, atualmente, infinitamente mais heterogênea do que quando foi pensada no contexto do pós-guerra. Desde então, alguns países receptores passaram à condição de doadores e outros passaram a acumular as duas posições.<sup>3</sup>

O Brasil ajuda a compor esse grupo de *novos doadores* que detêm a dupla condição de prestador e a de receptor de cooperação para o desenvolvimento. Enquanto país em desenvolvimento, mas também enquanto prestador de cooperação, o Brasil busca se dissociar da cooperação prestada pelos países do Norte, bem como dos conceitos e práticas a eles associados (MILANI; DUARTE, 2015). Assim, para os propósitos deste trabalho, mais do que discutir a CID em seus contornos mais gerais, é necessário discutir também a COBRADI, que é única.

Como todo país em desenvolvimento, o primeiro contato do Brasil com a cooperação internacional foi na condição de receptor. Diferentemente da maioria de seus pares em desenvolvimento, no entanto, o Brasil adquiriu gradativamente, e passou a conciliar, essa sua dupla condição. Desse modo, o país se encontra em pleno processo de amadurecimento da sua condição de prestador de cooperação para o desenvolvimento. Contudo, esse fenômeno ainda está longe de completar o seu processo de autoconhecimento, seja no âmbito governamental ou da academia. A sistematização de dados da COBRADI constitui um esforço recente e descontínuo por parte da administração federal.

O *Relatório COBRADI 2005-2009* (2010) e o *Relatório COBRADI 2010* (2013) representam um importante exercício de transparência e uma iniciativa inédita da cooperação brasileira – e mesmo de outros países em desenvolvimento. Esses dois relatórios são, certamente, resultado de um esforço de articulação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Ministério de Relações Exteriores (MRE) com outros entes da administração pública federal, como os ministérios setoriais. Todavia, eles pecam pela não utilização de uma metodologia única e inequívoca para a sistematização dos dados.

Como aponta Souza (2012), essa deficiência de dados e de metodologia acaba se refletindo negativamente sobre a consecução de análises acadêmicas sobre o tema. Nesse

---

<sup>3</sup> São exemplos de países em desenvolvimento que, assim como o Brasil, conciliam a dupla condição de prestador e receptor de cooperação para o desenvolvimento: a África do Sul, a Índia, o México, a Turquia e a China (MILANI, 2014).



contexto, o esforço de autoconhecimento da COBRADI necessita ser um esforço contínuo. Além disso, faz-se necessário pontuar que, salvo os avanços notórios dos dois relatórios, ao incluir apenas o discurso oficial da COBRADI, uma análise acadêmica corre o risco de deixar brechas em diferentes áreas (como a respeito dos diferentes fatores que influenciam as estratégias brasileiras em cooperação), bem como de acabar sendo desprovidos de análise crítica (MILANI; DUARTE, 2015).

Assim, é preciso ir além da discussão conceitual e da análise dos dados oficiais, debruçando-se sobre a trajetória brasileira na cooperação para o desenvolvimento como um todo. Não como um todo homogêneo e coeso, porque não o é, mas como um caso único no Sistema Internacional (SI) que, por sua especificidade, demanda um estudo só seu.

Esse passeio pela trajetória do Brasil na cooperação para o desenvolvimento terá como enfoque a atuação das chamadas *entidades cooperantes* da ABC. Apesar de a ABC ser o órgão encarregado de coordenar a execução dos programas de cooperação técnica entre o Brasil e outros países ou organismos internacionais, a COBRADI envolve um número bem maior de agentes (ABC, 2005). Segundo o sítio da ABC na internet, são 335 entidades brasileiras parceiras da cooperação prestada ao exterior.<sup>4</sup>

Todavia, sabe-se pouco sobre essas entidades de maneira geral e, ainda menos, sobre o papel que desempenham no âmbito da cooperação brasileira. Assim, o objetivo geral do presente trabalho é identificar qual o papel que essas entidades cooperantes desenvolveram na passagem do Brasil da condição de receptor para receptor e prestador de cooperação. Para tanto, parte-se da hipótese de que essas entidades nacionais passaram por um processo análogo ao do Brasil no que diz respeito à recepção e prestação de cooperação, uma vez que elas atuaram como um verdadeiro repositório dos recursos adquiridos pelo país via cooperação.

Assim, considerando a escassez de análises acerca da cooperação brasileira, pretende-se, através deste esforço de pesquisa, contribuir para uma maior compreensão do caso brasileiro. Para tanto, não basta apenas realizar uma compilação histórica atualizada do fenômeno, mas identificar, através da análise do processo, conhecimentos generalizáveis a respeito da atuação das entidades cooperantes na cooperação brasileira para o desenvolvimento (BENNETT; 2011; COLLIER, 2011; HENRIQUES; LEITE; TEIXEIRA JÚNIOR, 2015). Esses conhecimentos generalizáveis podem, por sua vez, servir como

---

<sup>4</sup> A lista de entidades pode ser consultada no sítio da ABC ([2015a]).

elementos de comparação do caso brasileiro com o de outros países. Essa tarefa, no entanto, foge ao escopo deste trabalho.

Para cumprir os seus objetivos, o desenvolvimento deste trabalho está dividido em três partes principais. A primeira parte consiste em um esforço de conceituação da CID em seus contornos mais amplos e globais. Todavia, tendo em mente a complexidade do conceito, é preciso considerar também o contexto histórico em que ele surgiu e foi adquirindo seu caráter atual. A segunda parte faz o mesmo percurso, de discussão conceitual e levantamento histórico, mas, dessa vez, para a cooperação brasileira. Como mencionado anteriormente, a COBRADI tem uma personalidade própria e por isso merece ser considerada separadamente. O modo como o Brasil transitou da condição de receptor para a de prestador e receptor de cooperação para o desenvolvimento é único e originou um conceito igualmente único da COBRADI. Todavia, explicar a cooperação brasileira sem as considerações do primeiro capítulo implicaria na perda de significado de muitos dos contornos da COBRADI, uma vez que ela é também uma resposta à cooperação tradicional e à demanda internacional de outros PEDs. Uma vez consideradas as especificidades da cooperação brasileira, o terceiro capítulo busca identificar quais entidades que receberam e armazenaram o conhecimento recebido via cooperação internacional e quais as entidades que atualmente compartilham o conhecimento e as experiências bem-sucedidas do Brasil no exterior, atuando como instituições implementadoras da COBRADI.

## 2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) constitui um fenômeno relativamente recente nas Relações Internacionais (RI) (PUENTE, 2010). Conseqüentemente, a própria discussão de seus aspectos conceituais se mantém como um campo instável e, por vezes, até desconhecido para os analistas de RI. Assim, o presente capítulo não possui o intuito de apresentar definições únicas nem últimas acerca da CID, mas de suscitar os aspectos teóricos e práticos que ajudam a compor o atual estágio de compreensão desse fenômeno nas RI.

### 2.1 Breve discussão conceitual

Tradicionalmente, as análises sobre os conflitos e suas causas têm prevalecido nos estudos da disciplina, em detrimento das análises de cooperação (AYLLÓN, 2007).<sup>5</sup> Ademais, quando considerada, a cooperação internacional ainda tende a ser bastante atrelada à ideia de alianças militares, refletindo a abordagem teórica realista (DESIDERÁ NETO, 2014). Assim, uma breve contextualização acerca da discussão conceitual do termo cooperação, e mais especificamente, da CID se faz não só necessária, mas também indispensável para a compreensão do presente trabalho.

A cooperação para o desenvolvimento é, em sua essência, um segmento da cooperação internacional (ALONSO; GLENNIE, 2015). A etimologia do termo *cooperação*, por sua vez, exprime a ideia de atuação em conjunto na direção de um objetivo comum, de modo que pressupõe certo grau de coordenação de interesses e de reciprocidade entre os envolvidos (AYLLÓN, 2007).

Em 1984, Keohane, em seu livro *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*, propôs uma definição nova para o conceito de cooperação internacional. O autor desvinculou a ideia de cooperação à de harmonia no SI ao defender que esta se constitui apenas por uma coincidência automática de interesses entre os países

---

<sup>5</sup> O surgimento da disciplina logo após o fim da I Guerra Mundial contribui para explicar essa tendência, dado o desejo latente na época de compreender como conflitos daquela magnitude ocorriam e como poderiam ser evitados (AYLLÓN, 2007). Nesse caso, considera-se como marco histórico do surgimento das Relações Internacionais como disciplina independente o ano de 1919 quando a Cadeira Woodrow Wilson de Política Internacional foi criada na Universidade de Wales, Inglaterra. Todavia, é importante sublinhar que o interesse pelo estudo da matéria é bastante anterior e data da assinatura da Paz de Westfália em 1648 (SARFATI, 2005).

enquanto aquela é resultado de um processo de coordenação de políticas entre diferentes governos (KEOHANE, 1984).

A definição de cooperação internacional de Cervera (1991) reforça essa concepção ao defender que o emprego do termo *cooperação* pressupõe a mútua satisfação das demandas dos envolvidos através da complementação de suas capacidades pela coordenação de ações. Dessa forma, o termo *cooperação* não deve ser confundido com o termo *assistência* que remete à tradicional relação desigual entre um país *doador* do Norte e um país *receptor* do Sul. Alternativamente, os países em desenvolvimento preferem o emprego do termo *parceiros* que denota uma relação de benefícios mútuos e uma maior autonomia do país receptor sobre a cooperação recebida (SOUZA, 2012).<sup>6</sup>

Considerando que nem todos os aspectos da cooperação se relacionam diretamente com questões de desenvolvimento, nem toda cooperação internacional pode ser categorizada como CID (ALONSO; GLENNIE, 2015).<sup>7</sup> A seguir, serão discutidas as diferentes ressalvas e nuances que ajudam a compor esse conceito ainda em construção.

Primeiramente, não se pode incorrer no erro de pensar que toda cooperação é perfeitamente simétrica, ainda que seja apenas entre países do Sul, uma vez que sob essa mesma denominação, encontram-se países com diferentes níveis de desenvolvimento (médio e baixo) (PINO, 2014).<sup>8</sup> Desse modo, a existência de assimetrias, nesse caso, não desqualifica por si só uma relação cooperativa, uma vez que as disparidades de benefícios entre prestadores e receptores do Sul continuam sendo menores do que seriam em uma relação Norte-Sul (SOUZA, 2012).

Ademais, como se verá mais adiante, a origem da CID remonta a uma variedade de motivações geopolíticas por parte dos prestadores, especialmente no âmbito do CAD da OCDE (SEVERINO; RAY, 2009). Contudo, ainda que se verifique um componente estratégico na assistência realizada pelos membros do CAD (conhecidos também como

---

<sup>6</sup> O termo *assistência* para o desenvolvimento omite a ideia de benefício mútuo – ainda que assimétrico – entre prestador e receptor e está originalmente ligada ao CAD da OCDE. Consequentemente, os países em desenvolvimento preferem o emprego do termo *cooperação*, para diferenciar do termo *assistência* que segue vinculado aos países desenvolvidos. Com o mesmo propósito político, privilegia-se o emprego do termo *parceiros* em detrimento de *doador* e *receptor* (SOUZA, 2012; SOUZA, 2014).

<sup>7</sup> O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) coloca, por exemplo, a adoção de medidas comuns antiterroristas enquanto produto da cooperação internacional, mas não da cooperação para o desenvolvimento (ALONSO; GLENNIE, 2015).

<sup>8</sup> Os chamados países do Sul correspondem a uma variedade de cerca de 150 Estados soberanos em desenvolvimento que, até o final da Guerra Fria, eram qualificados como *terceiro mundo*. Os países cunhados como países do Sul apresentam indicadores de desenvolvimento médios e baixos e são, em sua maioria, nações relativamente jovens da África, Ásia e América Latina. Assim, para os propósitos do presente trabalho, emprega-se a expressão *países do Sul* para denominar o grupo de países que compõem um espaço de resistência aos *países do Norte* (PINO, 2014).

doadores tradicionais ou do Norte), não se pode negar a existência de princípios solidários e a consecução de melhorias efetivas na qualidade de vida das populações atingidas (SEVERINO; RAY, 2009; SOUZA, 2014).

Feitas as devidas considerações acima, é preciso definir de maneira mais assertiva a CID. Contudo, a própria natureza desse fenômeno demonstra como ele é dinâmico e constantemente sujeito às mudanças de concepções sobre desenvolvimento. Adicionalmente, demonstra como ele se modifica conforme as motivações e os interesses dos países prestadores. Todas essas variáveis atuando em conjunto tornam irrealizável uma concepção única da CID.

A definição adotada pelo CAD, por exemplo, tende a restringir o conceito às ações de assistência cuja motivação primordial seja o desenvolvimento. Para o CAD, a AOD consiste na transferência de fluxos para países e territórios que constem na lista da OCDE como recipientes de AOD ou para instituições multilaterais de desenvolvimento. Esses fluxos consistem, segundo a OCDE, em toda transação que:

a) é administrada com o objetivo principal de criar desenvolvimento econômico e bem-estar em países em desenvolvimento; e b) tem caráter de concessão e transmite a fundo perdido parcela de pelo menos 25% (calculada a uma taxa de desconto de 10) (OCDE, 2008, p. 1, tradução nossa<sup>9</sup>).

Todavia, essa definição simplificada não é aceita pelos países não membros do CAD, uma vez que ela privilegia a concessão de empréstimos e crédito ao mesmo tempo em que desqualifica a importância da cooperação prestada pelos PEDs por outros meios, como a cooperação técnica, as missões de manutenção da paz, a acolhida de refugiados e a concessão de bolsas de estudo (SOUZA, 2014).

Os PEDs preferem o emprego de definições mais amplas, como aquelas pensadas no âmbito das Nações Unidas. Nesse contexto, insere-se o ECOSOC, que reconhece a possibilidade de uma transferência genuína de recursos, e o PNUD, que sugere que o sistema de colaboração entre países do Sul inclui também o âmbito econômico, social, cultural, ambiental e técnico (SOUZA, 2014).

Na ausência de um conceito definitivo, com validade para todos os tempos e todos os lugares, no presente trabalho, será utilizado o conceito sumariado por Ayllón (2006). Segundo o autor, a CID consiste em um conjunto de ações internacionais realizadas entre países de

---

<sup>9</sup> No original: "a) is administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective; and b) is concessional in character and conveys a grant element of at least 25 per cent (calculated at a rate of discount of 10 per cent)".

diferentes níveis de renda por atores públicos e privados no intuito de promover o progresso econômico e social dos países em vias de desenvolvimento de maneira mais equilibrada do que os países do Norte (AYLLÓN, 2006). O conceito proposto por Ayllón (2006) tangencia elementos importantes da CID que serão abordados com mais minúcia a seguir.

O ECOSOC, no debate acerca da definição de cooperação para o desenvolvimento, estabelece quatro critérios. São eles (ALONSO; GLENNIE, 2015):

- a) apoiar prioridades nacionais ou internacionais de desenvolvimento;
- b) não ambicionar lucros;
- c) priorizar países em desenvolvimento;
- d) basear-se em relações cooperativas que preservem e ampliem a autonomia do país receptor.

Em relação ao primeiro ponto, o ECOSOC recomenda que se considerem os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)<sup>10</sup>, ou outros acordos de desenvolvimento internacionais ou regionais, como parâmetro para o estabelecimento dessas prioridades. O segundo critério ressalta que as iniciativas realizadas no âmbito da CID não devem ser lucrativas, mas podem atuar, por exemplo, corrigindo falhas de mercado que prejudicam o desenvolvimento. No tocante ao terceiro ponto e à escolha dos países parceiros, o ECOSOC recomenda que sejam priorizados os países em desenvolvimento e suas necessidades. Afinal, considerando que o objetivo desse tipo de cooperação é reduzir os impedimentos estruturais que prejudicam o desenvolvimento desses países e a eles são inerentes, não há razões para replicar essa cooperação em países já desenvolvidos. Por fim, o quarto critério preconiza o respeito à soberania dos países receptores na determinação e na consecução dos seus objetivos nacionais de desenvolvimento. Para tanto, é preciso que as relações sejam cooperativas e não hierárquicas, de modo a encontrar recursos complementares dos países parceiros que podem ser colocados a serviço da promoção do seu desenvolvimento (ALONSO; GLENNIE, 2015).

Uma vez contemplados os quatro critérios acima, a CID pode assumir diferentes modalidades. Todavia, a respeito do que ocorre com o conceito de CID, as suas modalidades carecem de um caráter consensual e podem variar de país para país ou entre as diferentes

---

<sup>10</sup> Os ODMs foram estabelecidos em 2000, por 189 nações, no intuito de combater a pobreza extrema e outros problemas sociais até o final do ano de 2015. Os oito ODMs são: (1) redução da pobreza; (2) universalização do ensino básico; (3) igualdade entre os sexos e autonomia da mulher; (4) redução da mortalidade infantil; (5) melhoria da saúde materna; (6) combate ao HIV/AIDS, à malária e a outras doenças endêmicas; (7) garantia da sustentabilidade ambiental; e (8) estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento (NAÇÕES UNIDAS, 2000).

organizações internacionais. Além disso, a divisão em diferentes modalidades não significa que uma não possa se combinar a outra em um mesmo projeto.

O *Relatório COBRADI: 2010*, o mais recente, menciona as seguintes modalidades: cooperação técnica, educacional, científica e tecnológica e humanitária. Considerando que o enfoque deste trabalho é o caso brasileiro, utilizar-se-á o conceito brasileiro para explicar brevemente cada uma dessas modalidades (ABC; IPEA, 2013):

- a) Cooperação técnica: tem como objetivo capacitar indivíduos e instituições no país parceiro através do compartilhamento de experiências e tecnologias com potencial de adaptação à sua realidade e às suas demandas;
- b) Cooperação educacional: o seu principal instrumento é a concessão de bolsas de estudo e a apropriação de custos diretos e indiretos no intuito de formar capital humano estrangeiro e, conseqüentemente, o fortalecimento de suas organizações e instituições. Essa cooperação pode ser em solo nacional ou estrangeiro, bem como de caráter acadêmico ou técnico;
- c) Cooperação científica e tecnológica: considerando que a ciência e a tecnologia (C&T) é um componente estratégico do desenvolvimento econômico e social, essa cooperação busca articular instituições de diferentes países para, através de recursos humanos, físicos, financeiros e tecnológicos, executarem conjuntamente programas ou projetos de pesquisa de interesse comum que visem o avanço do conhecimento;
- d) Cooperação humanitária: no curto prazo, busca o alívio imediato de situações de calamidade e, no longo prazo, a superação de condicionalidades que causam vulnerabilidade aos países e suas populações. Tem caráter majoritariamente emergencial e reagente. Pode-se dar através de recursos financeiros, alimentos, medicamentos, abrigos, equipes de resgate, entre outros.

No que diz respeito à origem da CID, ela pode ser pública ou privada (AYLLÓN, 2006). A primeira é viabilizada por meio de recursos governamentais e, por isso, tende a ser nomeada de *oficial*. A segunda pode ser financiada por uma infinidade de empresas, associações, fundações privadas, Organizações Não Governamentais (ONGs) e até indivíduos (PUENTE, 2010).

O canal de execução, por sua vez, determina se a cooperação é bilateral, triangular, multilateral ou descentralizada. De modo geral, a cooperação bilateral se restringe ao repasse de recursos de um país doador a um país receptor por meio de seus governos e agências

governamentais. A cooperação triangular, assim como a bilateral, também pode se restringir ao âmbito dos países, com dois países doadores atuando em um terceiro país receptor. Todavia, prevê também a articulação com organizações multilaterais, de modo que elas possam atuar junto ao país doador no país receptor. Quando os recursos dos países doadores são empregados no país receptor por meio de organizações ou agências intergovernamentais configura-se uma cooperação multilateral. Por fim, entidades subnacionais (como estados e municípios) e instituições públicas (como centros de pesquisa e universidades) também possuem autonomia para realizar cooperação internacional. Nesse caso, configura-se uma cooperação descentralizada segundo Afonso e Fernandes (2005).

Quanto às razões que motivam os Estados a realizar CID no SI, o debate tem se polarizado entre aqueles que consideram que as iniciativas de ajuda externa servem apenas aos interesses dos países doadores e aqueles que defendem que elas são motivadas, sobretudo, por motivos éticos e humanos. Um terceiro grupo de autores busca unir essas duas perspectivas antagônicas, argumentando que a CID compreende tanto os interesses dos prestadores quanto os interesses dos receptores (AYLLÓN, 2006).

No primeiro grupo, encontram-se os realistas. Para os autores dessa perspectiva teórica, a ajuda externa serve aos interesses estatais por, por exemplo, poder, crescimento, vantagens e intensificação do comércio (AYLLÓN, 2007). Para Morgenthau (1948), expoente do Realismo Clássico, a ajuda externa se constitui apenas em uma manifestação do interesse nacional dos estados doadores, não uma função de valores morais.

Os estruturalistas, por sua vez, entendem a ajuda externa como uma manifestação do imperialismo que impõe um modelo de desenvolvimento distante das necessidades e das vontades dos PEDs e que reforça os padrões de desigualdade e de dependência entre Norte e Sul, centro e periferia (AYLLÓN, 2007).

Ao grupo de teóricos que argumentam contra as iniciativas de ajuda internacional, somam-se aqueles de influência neoliberal. Segundo esse enfoque, a cooperação para o desenvolvimento representa uma alocação ineficiente de recursos e, conseqüentemente, assume um caráter prejudicial no processo de desenvolvimento. Para os autores desse enfoque, o livre mercado é o único motor do desenvolvimento (AYLLÓN, 2007).

No outro extremo dessas visões antagônicas, encontram-se os construtivistas que vinculam a CID a razões humanitárias e éticas (AYLLÓN, 2007). Finalmente, os teóricos da interdependência e dos regimes internacionais buscam integrar essas duas perspectivas antagônicas.



Para o presente trabalho, assim como não convém supor que existam configurações perfeitamente simétricas de cooperação no Sistema Internacional, também não convém se limitar a uma das duas perspectivas antagônicas acima descritas no que diz respeito às motivações dos Estados para cooperar. Convém, todavia, buscar unir elementos dessas duas perspectivas que ajudem na consecução dos propósitos deste trabalho, ou seja, que ajudem a explicar a realidade da COBRADI.

Desse modo, trabalha-se com a suposição de que a origem da CID não pode ser entendida apenas como resultado do contexto internacional de fins da II Guerra Mundial e início da Guerra Fria, uma vez que ele também é resultado de uma combinação de fatores políticos, econômicos, geoestratégicos, ideológicos, morais e éticos de seus envolvidos, especialmente dos países prestadores de cooperação. A alternância de importância desses fatores dentro de cada ator, bem como a alternância dos próprios atores, foi o elemento que deu a tônica da evolução da CID ao longo do tempo (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2004).

Para compreender como esses dois elementos interagem e afetam a evolução histórica da CID desde o seu surgimento, pode-se aplicar três importantes contribuições de Wendt (1994) para pensar o SI. Primeiramente, a ideia existencial de uma mútua interação entre agente e estrutura, ao invés da simples influência da estrutura sobre os agentes, ratificando a proposição de que tanto o contexto do imediato fim da II Guerra Mundial quanto os interesses dos principais agentes da cooperação internacional, os países, contribuíram para o surgimento da CID. Em seguida, a ideia de que os interesses das nações são socialmente e endogenamente construídos, e por isso, mutáveis ao longo do tempo, contribui para explicar a dinâmica da CID ao longo do tempo e o surgimento de suas diferentes formas. Finalmente, pode-se empregar a ideia de identidades sociais de Wendt, segundo a qual a presença de interesses egoístas e coletivos nas ações dos estados depende da sua identidade social em relação ao outro. Assim, identidades coletivas abrem espaço para a solidariedade e para a consecução de interesses coletivos entre os estados. Esses interesses, por sua vez, variam de acordo com a área temática, o momento histórico e a localização geográfica de cada um deles (WENDT, 1994).

Justificam-se, portanto, tanto as motivações securitárias, políticas e econômicas quanto as mais humanitárias e éticas. Se o conceito de CID é, em grande parte, função das motivações dos seus prestadores, essas motivações são também função do contexto internacional em que seus atores se inserem. Esses diferentes contextos e as formas como eles atuaram sobre os rumos da CID são o enfoque da próxima sessão.

## 2.2 Breve histórico

Para discutir o conceito de CID, deve-se partir da consideração de dois aspectos fundamentais sob a ótica do doador. Em primeiro lugar, devem-se considerar os elementos motivacionais – como os de natureza militar, econômica e política – que, apesar de nem sempre admitidos, orientaram as prioridades dos países desenvolvidos no tocante à cooperação. Em segundo lugar, devem-se considerar as mudanças de entendimento do conceito de desenvolvimento (PUENTE, 2010).

Os primeiros episódios de ajuda humanitária, de assistência técnica e de apoio ao desenvolvimento datam da primeira metade do século XX e foram empreendidos pelos Estados Unidos e pelas metrópoles europeias (MILANI, 2014). Todavia, esses empreendimentos não se inserem no escopo deste trabalho porque foram pensados e concretizados em um contexto diferente daquele que orientou o estabelecimento da CID após o fim da II Guerra Mundial.

A bipolaridade da confrontação Leste-Oeste, o surgimento do conflito Norte-Sul com o processo de descolonização e a globalização através da crescente integração da economia mundial compõem o contexto pós-guerra que motivou o surgimento da CID (AYLLÓN, 2006). Somente após o fim da II Guerra Mundial, surgiram as primeiras agências bilaterais de cooperação para o desenvolvimento e as primeiras organizações multilaterais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (1946), o Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNICEF) (1946) e a Organização de Cooperação Econômica Europeia (OECE) (1948). Esse movimento de institucionalização da CID viabilizou que aqueles experimentos pontuais de motivação política, diplomática e humanitária passassem a integrar de fato as relações internacionais dos Estados, justificando, portanto, o recorte temporal deste trabalho (MILANI, 2014).

No imediato pós-guerra, os Estados Unidos foram os precursores dos programas nacionais de ajuda internacional. Para os norte-americanos, a legitimação da CID atuou como instrumento para a consecução de sua agenda de política externa anticomunista, da qual faziam parte a preservação da sua zona de influência e a construção do seu sistema de aliança – a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (CERVO, 1994; MILANI, 2014). Nesse contexto, inclui-se o Plano Marshall, cujos esforços bem sucedidos para a reconstrução

da Europa influenciaram a ótica que dominou o período, segundo a qual desenvolvimento era quase sinônimo de crescimento econômico (PUENTE, 2010).<sup>11</sup>

Todavia, o caráter estratégico político e econômico-comercial das primeiras iniciativas em CID não foi uma excepcionalidade norte-americana, tampouco Ocidental (PUENTE, 2010). Os soviéticos também tinham interesse em manter sua zona de influência e, a exemplo da iniciativa norte-americana com a OTAN, lançaram o Pacto de Varsóvia, em 1955, para o Leste Europeu (CERVO, 1994).

Acreditava-se que o investimento maciço de capitais nas economias subdesenvolvidas – abundantes em mão de obra e matéria-prima – bastava para colocá-las no caminho do desenvolvimento (PUENTE, 2010). No entanto, percebeu-se que o modelo de assistência prestado a Europa através do Plano Marshall não poderia ser replicado para regiões como América Latina, África e Ásia onde os problemas eram mais estruturais e as sociedades não eram tecnologicamente tão avançadas como a europeia (MILANI, 2014). Conseqüentemente, os países doadores passaram a se preocupar com a condição dos países receptores de absorver o capital investido. Nesse sentido, a assistência técnica passou a ser utilizada como um instrumento para a redução das insuficiências institucionais, organizacionais e de mão de obra especializada dos PEDs (PUENTE, 2010).

Simultaneamente, se desenhavam as primeiras críticas ao sistema vigente, marcado pela bipolaridade e a divisão do mundo em zonas de influência. Na Europa Ocidental, a criação de um Mercado Comum visava reforçar a autonomia econômica da região. Na África e na Ásia, surgiram as primeiras manifestações de repúdio à divisão ideológica do globo e as primeiras demandas por condições mais favoráveis à promoção do desenvolvimento. Na América Latina, as primeiras denúncias do atraso estrutural da região surgiram no âmbito da Comissão Econômica das Nações Unidas (CEPAL) que se engajou na defesa da industrialização como verdadeiro meio para alcançar o desenvolvimento (CERVO, 1994; AYLLÓN, 2014). Na prática, as primeiras manifestações contrárias culminaram na introdução do tema do desenvolvimento na agenda da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas e na criação do Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNFED) em 1950 (AYLLÓN, 2014).

Na Conferência de Bandung, em 1955, 23 países africanos e seis asiáticos se articularam para estabelecer uma série de princípios que guiariam a sua cooperação e

---

<sup>11</sup> Mais tarde, em resposta à Revolução Cubana e à ameaça do avanço comunista no continente americano, os Estados Unidos lançariam a Aliança para o Progresso (ALPRO) que, dessa vez, voltou os investimentos do país para a América Latina (MILANI, 2014).

aumentariam a influência política dos países em desenvolvimento.<sup>12</sup> Assim, Bandung se constituiu em um marco inaugural da solidariedade entre os países em desenvolvimento. As relações Sul-Sul foram consideradas, ao mesmo tempo, como instrumento e objetivo compartilhado que deveria propiciar o diálogo político e a articulação entre países em desenvolvimento, com a finalidade de ganhar peso nas organizações internacionais e reduzir as assimetrias do sistema econômico mundial. A articulação dos PEDs também resultou na Resolução No. 1.383/1959 da Assembleia Geral da ONU que substituiu o termo *assistência técnica* por *cooperação técnica*, refletindo a concepção de uma relação mais equitativa, de intercâmbios e interesses mútuos (AYLLÓN, 2014).

Nos anos seguintes, os ideais de Bandung extrapolaram o contexto afro-asiático e incorporaram a América Latina, bem como novos problemas do desenvolvimento econômico (AYLLÓN, 2014). O modelo de assistência reproduzido pelos países desenvolvidos até então se concentravam na superação da deficiência de capital dos países subdesenvolvidos em detrimento da dimensão social do desenvolvimento. Na década de 1970, as falhas desse modelo se tornaram cada vez mais evidentes uma vez que, quando cresciam, os PEDs apresentavam crescimento com concentração de renda. A partir de então, preocupações com a população e o meio ambiente, junto com outros aspectos do desenvolvimento, passaram a ser lembrados nos debates (PUENTE, 2010).

Nos anos 1970, além do progresso na discussão acerca da dependência das economias periféricas em relação às economias centrais, progrediu também a articulação dos PEDs em nível multilateral. Em 1978, a Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) já contava com 138 países. A articulação dos PEDs por ocasião da Conferência culminou no Plano de Ação de Buenos Aires (PABA). Esse documento consagrou um novo conceito de cooperação horizontal, em oposição à tradicional cooperação Norte-Sul, fundamentada na horizontalidade e no intercâmbio de informações e conhecimentos entre PEDs (AYLLÓN, 2014; MILANI, 2014).<sup>13</sup>

Ao passo que se aprofundava a institucionalização de todo o *modus operandi* da CID na década de 1970, o contexto de profunda crise mundial suscitou questionamentos generalizados acerca da cooperação para o desenvolvimento – seja pela ótica do doador

<sup>12</sup> O nono princípio de Bandung diz respeito à promoção dos interesses mútuos e da cooperação (AYLLÓN, 2014).

<sup>13</sup> Documento base dos princípios orientadores da cooperação técnica entre países do Sul, enfatizou a participação dos governos dos países em desenvolvimento, a possibilidade de implementação das atividades através de ONGs e do setor privado além das agências públicas e a natureza multissetorial das iniciativas de cooperação técnica, desde que seja do interesse dos países envolvidos (AYLLÓN, 2014).

quanto do receptor.<sup>14</sup> A chegada da década de 1980 onerou a CID com os efeitos da Crise do Petróleo e da recessão sobre os países desenvolvidos e com os efeitos crescentes da dívida externa e das receitas declinantes de importações sobre os PEDs. Sob influência do Consenso de Washington, os países doadores reduziram drasticamente seus recursos para cooperação e reorientaram-na para a consecução dos chamados *ajustes estruturais*. Nesse contexto, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) atuaram como as organizações multilaterais que aliaram a CID às recomendações de cunho neoliberal do Consenso de Washington. Na prática, essa mudança transferiu a ênfase da luta contra a pobreza e em defesa de objetivos sociais para a estabilidade macroeconômica e a redução da intervenção do Estado, além de representar a imposição de condicionalidades aos países receptores (MILANI, 2014; PUENTE, 2010).

O rearranjo do cenário internacional com o fim da Guerra Fria trouxe mais uma redução no volume de recursos disponíveis no SI para a CID. Os Estados Unidos, o Reino Unido e o Japão, principais países doadores na época, perderam a sua principal motivação geoestratégica que manteve o volume de recursos elevados durante o conflito. Aqueles recursos que não foram cortados acabaram desviados, em grande parte, para as economias em transição do Leste Europeu e a Ásia Central – zonas de influência soviética até então. Essa mudança fez de alguns antigos doadores novos receptores, como a própria União Soviética (MILANI, 2014; PUENTE, 2010).

Com o fim da rivalidade Leste-Oeste e a eclosão de conflitos étnicos e religiosos, aumentou a preocupação com a assistência humanitária e novas formas de cooperação (como a construção e a manutenção da paz). Em consequência, diminuiu-se a preocupação com investimentos em setores produtivos que, a partir de então, deveriam passar a cargo dos investidores externos (MILANI, 2014; PUENTE, 2010).

Nos anos 1990, passou-se a assumir um caráter mais plural ao desenvolvimento. A Assembleia Geral da ONU, por exemplo, definiu, em 1994, o que chamou de cinco eixos principais do desenvolvimento: a paz como seu fundamento, o desenvolvimento econômico como a base para o progresso, a sustentabilidade ambiental, a justiça social e a democracia (UNITED NATIONS, 1994). Essa mudança na acepção de desenvolvimento refletiu na

---

<sup>14</sup> Alguns países doadores passaram a responsabilizar os PEDs por sua própria condição e a demandar deles maiores responsabilidades sobre sua segurança e seu progresso. Foi o que fez o Presidente Richard Nixon, na Conferência de Guam, em 1969. No lado oposto, teóricos da dependência e alguns economistas críticos, como Celso Furtado, Raul Prebisch e Samir Amim, também defendiam maior autonomia na condição de suas agendas políticas, econômicas e sociais. Todavia, apesar da retórica dos países desenvolvidos, nem o Norte nem o Leste estavam dispostos a abrir mão de suas áreas de influência dando-lhes mais autonomia (MILANI, 2014).

ampliação da agenda de CID que passou a discutir também políticas sociais, instituições e governos. Nessa época, o combate a pandemias, a proteção da biodiversidade e as mudanças climáticas foram alguns dos assuntos introduzidos no debate (MILANI, 2014).

A ampliação da agenda de cooperação para o desenvolvimento acabou implicando mudanças também nas condicionalidades políticas para o recebimento de cooperação. A CID se tornou mais seletiva, na medida em que os doadores passaram a considerar o critério da *boa vizinhança* para a alocação dos seus projetos de cooperação. Na prática, isso significou que os receptores deveriam cumprir sete requisitos: democracia participativa, *accountability*, estabilidade política e ausência de violência, eficiência governamental, marco regulatório estável, império da lei e transparência. Além disso, reforçou a ideia de responsabilização dos PEDs pela sua condição de subdesenvolvimento (PUENTE, 2010).

Junto com a década de 2000, surgiram dois novos importantes temas no cenário internacional que influenciaram o debate acerca da CID: os ODMs e o terrorismo internacional. Por abordar principalmente a melhoria das condições de desenvolvimento do indivíduo, os ODMs acabaram por redirecionar o foco da cooperação do desenvolvimento de aspectos estruturais e coletivos para o bem-estar individual. Milani (2014) sustenta que essa mudança está de acordo com o ideário liberal que já vinha influenciando a questão da cooperação nos anos anteriores. Atualmente, os ODMs atuam como norteadores das iniciativas de cooperação para os países doadores (PUENTE, 2010).

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 também impactaram a agenda da CID na década de 2000. As motivações geoestratégicas e de segurança voltaram a atuar sobre a decisão de cooperação de importantes países doadores, como é o caso dos Estados Unidos e do Reino Unido (MILANI, 2014; PUENTE, 2010). Muitos outros países doadores e órgãos multilaterais seguiram a tendência norte-americana de securitização da agenda de cooperação, que se tornou mais restritiva (MILANI, 2014). Em termos práticos, em 2002, na Conferência de Monterrey, sobre o financiamento do desenvolvimento no âmbito na Assembleia Geral da ONU, foi acrescentado um capítulo sobre estabilidade e segurança como reação direta dos atentados de 11 de setembro. A securitização da agenda de cooperação, todavia, tem atuado positivamente sobre o aumento de recursos empregados pelos doadores. Esse é o caso dos norte-americanos que atuaram, sobretudo, na reconstrução do Iraque e do Afeganistão (PUENTE, 2010).

Por fim, os anos 2000, no que tange a CID, romperam definitivamente com o monopólio estatal. Isso não significa negar a participação de atores não governamentais desde as primeiras iniciativas de cooperação para o desenvolvimento ainda na década de 1950. No

entanto, somente em fins da década de 1980 eles passaram a adquirir maior visibilidade e aumentaram em número considerável. Qualitativamente, a maior participação desses atores trouxe para a discussão da CID preocupações sociais, culturais e econômicas (PUENTE, 2014).

A diversificação de atores se deu também dentro do próprio nível estatal, graças à emergência de novos doadores com discursos e projetos de cooperação Sul-Sul distintos dos que orientam a cooperação Norte-Sul. Assim, países que até então eram unicamente beneficiários da CID passaram à condição de países doadores. Na maioria, são países denominados emergentes, como o Brasil, a África do Sul, a Índia, o México, a Turquia e a China (MILANI, 2014). A seguir, analisar-se-á o caso brasileiro.

### 3 A COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL

Uma vez revisitada a CID em sua dimensão mais global, compete ao propósito do presente trabalho suscitar o debate acerca do assunto sob a ótica brasileira. Aqui, o emprego do termo *debate* se justifica pelo caráter recente que a discussão desse fenômeno possui no Brasil, seja em âmbito governamental ou acadêmico.

Como bem apontam Inoue e Vaz (2012), as análises acadêmicas brasileiras acerca da emergência do Brasil como agente de cooperação para o desenvolvimento não têm prosperado com a mesma velocidade com que o país tem aumentado o número de projetos e diversificado seus parceiros no exterior.<sup>15</sup> Como consequência dessa deficiência, a sistematização do conhecimento acerca da COBRADI se constitui um processo recente e não finalizado. O presente trabalho se insere nesse contexto de autoconhecimento da cooperação brasileira e as duas sessões a seguir consistem em esforços de resgatar sua história e seu significado.

#### 3.1 Breve histórico

Segundo levantamento realizado por Cervo (1994), a CID recebida pelo Brasil pode ser dividida em duas modalidades: aquelas recebidas via PNUD e aquela recebida via cooperação bilateral. Juntas, elas somam um total de 401 projetos, 152 projetos do PNUD e 249 projetos bilaterais. Uma terceira categoria, empregada pelo autor apenas sob a denominação de cooperação multilateral, conta com 25 projetos. Todavia, nessa categoria, constam tanto projetos em que o Brasil atuou como receptor quanto como prestador de cooperação (CERVO, 1994).

Enquanto prestador, o Brasil atuou na maioria dos 68 projetos do PNUD para a América Latina e na quase totalidade dos 105 levados a cabo na região pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Na categoria de CTPD, os projetos em que o Brasil atuou como prestador de cooperação somam 695 e se dividem geograficamente entre América Latina, Caribe e África Negra (CERVO, 1994).

No que diz respeito à natureza da cooperação prestada, Cervo (1994) ressalta que elas não correspondiam a um projeto formal de cooperação, obedecendo muito mais a uma lógica

---

<sup>15</sup> A cooperação brasileira para o desenvolvimento aumentou de 158 milhões de dólares, em 2005, para cerca de 923 milhões, em 2010. Esse aumento de escala colocou o Brasil nos padrões dos principais membros do CAD (MILANI et al., 2015).



da demanda que chegava às agências brasileiras. Nesse sentido, ele ressalta que os “executores brasileiros eram as mesmas agências que no Brasil assimilavam a Cooperação Técnica Internacional (CTI) prestada pelos países do Norte” (CERVO, 1994).

A seguir, ainda que os dois fenômenos – Brasil receptor e Brasil prestador e receptor de cooperação para o desenvolvimento – não sejam dissociáveis entre si na prática, faz-se a seguir o esforço de caracterizar cada um deles. Assim, definem-se as bases para o último capítulo, propriamente dito, sobre as entidades cooperantes da ABC na COBRADI.

### 3.1.1 O Brasil receptor de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Assim como todo PED, o primeiro contato do Brasil com a CID ocorreu na condição de receptor. Os primeiros episódios pontuais de assistência técnica no Brasil datam da década de 1940, mais especificamente de 1942, na Amazônia, e se inseriam nos objetivos norte-americanos durante a II Guerra Mundial (PUENTE, 2010; MILANI, 2014).

No entanto, como mencionado anteriormente, para o presente trabalho, importam, sobretudo, as iniciativas de cooperação posteriores a II Guerra Mundial, uma vez que elas se inserem no contexto de surgimento da ideia de assistência (ou cooperação) para o desenvolvimento. No caso brasileiro, também foi somente no pós-guerra que o processo de institucionalização da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) teve início, em resposta ao crescente volume de iniciativas que o Brasil recebia, particularmente, dos Estados Unidos (CABRAL, 1998 apud<sup>16</sup> PUENTE, 2010).

Assim, para compreender o contexto que envolveu as primeiras iniciativas de cooperação para o desenvolvimento que o Brasil recebeu, é preciso considerar importantes aspectos. Primeiramente, qual o conceito de desenvolvimento na ótica brasileira da época e quais as ambições dele derivadas. Em segundo lugar, como o Brasil interagiu com seus prestadores de CID para alcançar seus objetivos de desenvolvimento.

Quando da criação do primeiro órgão de cooperação brasileiro, a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT)<sup>17</sup>, em 1950, pelo Presidente Dutra (1945-1950), tanto o Brasil quanto a América Latina encontravam-se sob a hegemonia do sistema de poder norte-

<sup>16</sup> CABRAL, B. *A Cooperação Técnica e Financeira Internacional*, Senado Federal, Série Estudos nº 03, Brasília, 1998.

<sup>17</sup> O CNAT foi criado por meio do Decreto Nº 28799 com a atribuição de realizar o levantamento das necessidades brasileiras em matéria de assistência técnica, bem como de coordenar a elaboração de programas e planos que habilitassem o Brasil a receber auxílio técnico por parte de organizações como a ONU e a Organização dos Estados Americanos (OEA) (BRASIL, 1950). Assim, a institucionalização no Brasil da CID se deu, como no nível internacional, associada à concepção tradicional de *assistência*, não de cooperação.

americano – seja em âmbito comercial, político, militar ou cultural. Todavia, diferentemente de seus vizinhos latino-americanos, o Brasil esperava o reconhecimento como aliado especial na II Guerra Mundial por parte dos Estados Unidos. Dutra esperava que esse reconhecimento viesse na forma de recursos públicos norte-americanos, por meio da cooperação econômica, para financiar o desenvolvimento do país (CERVO; BUENO, 2002).

Vargas (1950-1954), ao contrário do alinhamento automático de seu antecessor, buscou negociar os termos do alinhamento aos Estados Unidos. Os esforços brasileiros resultaram na criação de uma Comissão Mista entre Brasil e Estados Unidos que almejava o financiamento internacional do projeto de desenvolvimento nacional. Com o fracasso da Comissão Mista e do modelo de desenvolvimento associado aos Estados Unidos, Vargas acabou partindo para um projeto nacional autônomo que resultaria na criação da Petrobrás e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) (CERVO; BUENO, 2002).

Depois de um período de desencanto no Governo Vargas com os norte-americanos, Café Filho (1954-1955) retomou o alinhamento automático aos Estados Unidos. Todavia, essa reaproximação não gerou muitos frutos concretos para o Brasil e, com a entrada de Juscelino Kubitschek (1956-1960), acentuou-se a necessidade de obtenção de capital e tecnologia de modo que a tendência de instrumentalização da Política Externa para os objetivos de desenvolvimento nacional também se acentuaram. Nesse contexto, Juscelino logrou lançar a Operação Pan-Americana (OPA)<sup>18</sup> com a proposta de cooperação hemisférica pelo desenvolvimento e o fim da miséria (CERVO; BUENO, 2002).

Nesses quase dez anos que sucederam a criação do CNAT, o crescimento das ações norte-americanas em cooperação no Brasil demandou, em 1959, a criação de um órgão específico para coordenar a cooperação com os Estados Unidos, o Escritório Técnico de Coordenação dos Projetos e Ajustes Administrativos do Ponto IV. Logo em seguida, com o lançamento da ALPRO em 1961, foi criado um terceiro órgão. O Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso (CONTAP) foi criado para coordenar apenas o recebimento de cooperação no âmbito da ALPRO (PUENTE, 2010).

Desse modo, no início da década de 1960, o Brasil já contava com três diferentes órgãos atuando sobre a mesma questão, a coordenação da cooperação recebida. À medida que o país começou a receber cada vez mais projetos de cooperação, fossem oriundos de países desenvolvidos ou de organismos internacionais, esse sistema se mostrou pouco eficiente. A solução foi substituir os três órgãos (CNAT, CONTAP e Escritório Técnico do

---

<sup>18</sup> Sucederam-se à criação da OPA a criação do BID, da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e da ALPRO (CERVO; BUENO, 2002).

Ponto IV) por um sistema interministerial alicerçado em dois órgãos principais. O órgão de apoio logístico, a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN)<sup>19</sup>, era vinculado ao Ministério do Planejamento e responsável tanto por engendrar quanto por coordenar a execução da política nacional de cooperação. O órgão político, a Divisão de Cooperação Técnica (DCT), que respondia ao MRE, era responsável pela concepção da política externa de cooperação técnica, bem como pelos seus Acordos Básicos de Cooperação Técnica e pelo encaminhamento das solicitações de doadores bilaterais e multilaterais (PUENTE, 2010).

A partir da década de 1960, a cooperação gerenciada pelo PNUD passou a ganhar mais protagonismo do que a cooperação bilateral, por exemplo, dos Estados Unidos.<sup>20</sup> A cooperação no âmbito do PNUD oferecia alguns benefícios além daqueles oferecidos pela cooperação bilateral. Os mais evidentes dizem respeito à própria natureza do órgão que, além de ser vinculado a ONU, detinha um planejamento estratégico para cooperação, maior flexibilidade de programas e caráter de atuação universal. No entanto, com o crescente receio dos países prestadores acerca da transferência de tecnologias de ponta para os países em desenvolvimento, o PNUD adquiriu ainda mais importância para os receptores, assim como o Brasil, uma vez que o órgão era desprovido desse tipo de preocupação concorrencial (CERVO, 1994).

A cooperação recebida pelo PNUD foi tão importante para os avanços brasileiros na indústria aeronáutica, nas telecomunicações, nos correios, no transporte rodoviário e ferroviário e no programa nuclear brasileiro que, em fins da década de 1970, o governo passou a custear algumas despesas internas dos projetos para potencializar ainda mais seus efeitos. Além disso, os programas de cooperação levados a cabo pelo PNUD contribuíram para consolidar alguns centros importantes de pesquisa no Brasil e a preparar recursos humanos na área de pesos e medidas, controle de qualidade do aço, sistema nacional de patentes e normalização técnica (CERVO, 1994).

Esse movimento do governo brasileiro em direção a uma maior centralização dos projetos de cooperação recebidos resultou do entendimento de que os recursos oriundos da CID podiam servir aos projetos de desenvolvimento nacional (PORTUGAL FILHO, 1985). Essa percepção, comum aos setores governamentais e não governamentais, estava diretamente

---

<sup>19</sup> A SUBIN foi instituída pelo Decreto Nº 65476, de 1969, em pleno Regime Militar (1964-1985) (BRASIL, 1969).

<sup>20</sup> O PNUD foi criado em 1965 por ocasião da fusão de dois outros órgãos, o *Expanded Program of Technical Assistance* (EPTA), de 1947, e o *United Nations Special Fund* (UNSP), de 1958 (CERVO, 1994).

relacionada à possibilidade de disseminação do conhecimento e de posterior domínio do processo produtivo (CERVO, 1994).

Para que a disseminação dos efeitos sociais do desenvolvimento alcançasse abrangência nacional, a SUBIN, além de coordenar a cooperação técnica recebida do exterior, passou também a articular a cooperação entre instituições nacionais com recursos próprios. Essa dinâmica atuou como catalisador e multiplicador das iniciativas de cooperação técnica durante até meados da década de 1970 e, como observa Cervo (1994), foi resultado direto de uma vontade política interna para direcionar os benefícios sociais da cooperação e aumentar seu impacto positivo (PUENTE, 2010).

A orientação desenvolvimentista de fins dos anos 1970 e início dos anos 1980 foi, segundo Cervo (1994), o elemento que possibilitou que a experiência brasileira fosse “[...] uma das mais notáveis em termos de aproveitamento de oportunidades concretas colocadas ao alcance dos países em via de desenvolvimento desde os anos sessenta” (CERVO, 1994, p. 38). Essa dinâmica de fins dos anos 1970 e início dos 1980 acabou por aumentar qualitativamente o impacto da cooperação recebida pelo Brasil na época, mesmo que, em termos quantitativos, ela não tenha sido comparativamente tão expressiva quanto em outros PEDs.<sup>21</sup>

Como se viu anteriormente, o contexto da década de 1980 – marcado pela crise da dívida externa, pela recessão e pela hiperinflação nos países em desenvolvimento – afetou negativamente o ritmo de crescimento da CID. A exemplo dos países prestadores do Norte, o PNUD também reduziu, de fato, os seus recursos em CID na década de 1980 (CERVO, 1994).

Nessa época, as iniciativas se descentralizaram em diversas subáreas de concentração e se resumiram a projetos pequenos quase sempre restritos a viagens de peritos ou assessorias às agências brasileiras. As exceções ficaram por conta de iniciativas italianas, japonesas, francesas e alemãs em áreas como a modernização do transporte ferroviário, a pesquisa agrícola no cerrado e a cooperação científica com universidades brasileiras (CERVO, 1994).

A conjuntura da época propiciou também o adensamento do conceito brasileiro de cooperação, transitando de sua acepção primitiva – enquanto assistência técnica – para a de cooperação para o desenvolvimento. Aos poucos, a cooperação assistencial passou a despertar cada vez mais objeções internamente ao passo que aumentava a demanda por uma cooperação cada vez mais igualitária (CERVO, 1994).

---

<sup>21</sup>Até 1983, o Brasil havia se beneficiado de apenas 0,7% dos recursos empregados pelo PNUD em seus 4.353 projetos ao redor do mundo (CERVO, 1994).

Até então, a concepção de CID estava associada à ideia de desigualdade entre as partes, uma vez que era concebida entre um doador de recursos e de conhecimento (país industrializado ou organização multilateral) e um país receptor (subdesenvolvido) dependente desses mesmos recursos e conhecimentos. Essa noção não havia sido questionada nem internacionalmente nem internamente. Como observa Cervo (1994), nessa época, o momento não era de questionar o modo como as atividades de cooperação eram levadas a cabo no âmbito dos seus prestadores, mas de captar a cooperação e orientá-la para as atividades com maior efeito multiplicador.

No entanto, o Brasil, assim como outros PEDs, se engajou nos primeiros debates sobre o caráter qualitativo da ajuda externa que começavam a se formar no âmbito da ONU. O principal pleito era para que se criassem meios e formas de viabilizar a cooperação entre países em desenvolvimento, reduzindo a dependência dos países do Sul à boa vontade dos países do Norte. O debate que culminou no PABA, em 1978, e instituiu oficialmente a cooperação horizontal, possibilitou que países como o Brasil incorporassem a cooperação internacional, especialmente a cooperação técnica, como um instrumento a sua política externa, não mais somente ao seu planejamento estratégico de desenvolvimento.<sup>22</sup> A década de 1970 representa, portanto, a maturidade conceitual e prática da cooperação brasileira (CERVO, 1994).

Nessa época, o país já gozava de alguns avanços científicos e tecnológicos que o habilitavam a avançar seus mecanismos de cooperação para além de suas fronteiras, mas ainda padecia de problemas estruturais, como a miséria social, que poderiam ser aliviados com a ajuda recebida do Norte (CERVO, 1994). Além de habilitar o Brasil a compartilhar suas experiências com outros PEDs através da cooperação, os avanços que o país começou a demonstrar – como o aumento da renda – foram restringindo cada vez mais a cooperação recebida pelo país (INOUE; VAZ, 2012). Assim, percebe-se que esse movimento em direção à afirmação do Brasil no SI como prestador de cooperação para o desenvolvimento também foi motivado de fora para dentro. Como Cervo (1994) ressalta, houve uma coincidência de conjunturas interna e externa favoráveis para a consecução desse fim. A seguir, seguem tanto aspectos internos quanto externos que, uma vez combinados, deram origem à conjuntura

---

<sup>22</sup> Acerca do PABA, Milani e Duarte (2015) fazem uma ressalva. Segundo os autores, naquela conjuntura de esvaziamento da capacidade política de negociação conjunta do Terceiro Mundo no enfrentamento das questões estruturais, o PABA representou a agenda mínima possível de cooperação. Assim, ele pode ser interpretado como uma redução do escopo da cooperação para o seu caráter mais técnico, diminuindo o seu caráter mais político.

favorável que permitiu ao Brasil desempenhar seus primeiros projetos de cooperação no exterior.

### **3.1.2 O Brasil prestador de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**

As primeiras experiências de cooperação brasileira prestada a outros países do Sul se restringiram ao nível intrarregional (América Latina) e aos países africanos de Língua Portuguesa, tendo como início o ano de 1973. As primeiras iniciativas foram marcadas pela cooperação técnica em políticas sociais e a retórica da solidariedade e do intercâmbio de conhecimentos e práticas entre países em desenvolvimento (MILANI; DUARTE, 2015; PUENTE, 2010).

No contexto da Guerra Fria predominaram as discussões ideológicas da relação Leste-Oeste, restringindo a margem de ação internacional de países como o Brasil. Assim, a agenda do desenvolvimento, que polarizava os eixos Norte-Sul, permitia uma atuação maior dos países latino-americanos. Nesse contexto, o Brasil logrou mais espaço de atuação na discussão dos temas sociais e econômicos, como a Nova Ordem Econômica Internacional, junto ao Grupo dos 77, por exemplo. A partir de então, como profetizou Araújo de Castro em seu famoso discurso dos três Ds em 1963, o desenvolvimento, juntamente com a descolonização e o desarmamento, passou a ser um dos pilares da diplomacia brasileira ao longo das décadas de 1960 e 1970 (MILANI; DUARTE, 2015).

A expansão dos programas de cooperação para o exterior foi resultado dessa intensificação da ação do Brasil, em parte bastante ligada ao tema do desenvolvimento, mas também resultado da experiência interna bem-sucedida do país. Como visto anteriormente, a SUBIN, além de coordenar a cooperação técnica recebida do exterior, também articulava a cooperação entre entidades brasileiras estritamente em âmbito nacional (CERVO, 1994).

Assim, as primeiras iniciativas brasileiras no exterior se viabilizaram por meio tanto da atuação da SUBIN quanto do Itamaraty. A SUBIN ficava a cargo da coordenação das iniciativas enquanto o Itamaraty se ocupava das tarefas de identificar os parceiros, recolher suas demandas e, por fim, negociar a consecução das ações (PUENTE, 2010).

Em fins da década de 1970, a experiência brasileira bem sucedida em cooperação já gozava de reconhecimento internacional, tanto nos países do Norte como no Sul. Assim, foi na década seguinte que se verificou a maior demanda por cooperação brasileira oriunda tanto de outros PEDs quanto do PNUD e do BID. Apenas os pedidos por CTPD, ou seja, bilaterais, chegaram ao total de 694. Desse total, 475 eram oriundos de países da América Latina e

Caribe, 171 da África, 37 da Ásia e 11 da Europa (CERVO, 1994).<sup>23</sup> Nas palavras de Cervo (1994, p. 50), era “como se o país houvesse captado a CTI do Norte, processado sua assimilação e adaptação, e se dispusesse a repassá-la ao Sul”, tamanha era a variedade de áreas de concentração que as demandas externas abrangiam.<sup>24</sup>

Nos anos 1980, os PEDs, inclusive o Brasil, sofriam os efeitos das duas crises do petróleo dos anos 1970 e do endividamento externo. Todavia, a consolidação do *status* dual do Brasil enquanto prestador e receptor de cooperação se deu justamente nesse contexto. Na década de 1980, o Brasil já havia avançado bastante no domínio do conhecimento técnico e o avanço tecnológico deixou de ser, nas palavras de Cervo (1994, p. 38), “objeto da generosidade distributiva das nações mais avançadas”. Além disso, os países do Sul perderam capacidade coletiva de articulação política em torno dos temas do desenvolvimento e perderam também recursos em cooperação (MILANI, DUARTE, 2015). Como se demonstrou anteriormente, os países doadores tradicionais se tornaram mais seletivos na escolha dos países receptores de cooperação ao mesmo tempo em que passaram a despender menos recursos com CID. Assim, na década de 1980, declinou o número de projetos de cooperação em que o Brasil figurava como receptor.

Segundo Cervo (1994), essa mudança de perfil do Brasil de receptor de assistência do Norte para prestador de *assistência* a outros países em desenvolvimento foi motivada também, assim como os países do Norte, pelo fortalecimento dos seus interesses externos. Contribuíram para o êxito da CTI brasileira as condições internas favoráveis, como o reconhecimento da importância da transferência de conhecimento para o desenvolvimento autossustentado – ideia reforçada pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) e pelos Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCTs) (CERVO, 1994).

No intuito de integrar a cooperação técnica internacional aos esforços de planejamento governamentais, as negociações dos programas de cooperação técnica com as fontes externas passaram a ser centralizadas na SUBIN, contribuindo para conferir maior organicidade às atividades de cooperação que, até o momento, eram negociados diretamente pelas instituições brasileiras e as instituições doadoras. Nessa época, a cooperação técnica passou a ser

<sup>23</sup> O Peru foi o país que mais solicitou ações de cooperação ao Brasil (46), seguido pela Costa Rica (41), pelo Paraguai e por Moçambique (36), pelo Equador (34), pelo México (33), pela Argentina e pelo Uruguai (32) e, finalmente, pela Colômbia (30). No total, os pedidos foram oriundos de 61 países diferentes (CERVO, 1994).

<sup>24</sup> Em relação a CTI do Norte, as atividades brasileiras em cooperação cobriam exatamente as mesmas áreas de concentração, nominalmente: transferência de conhecimentos e técnicas, treinamento de pessoal em território brasileiro, pesquisa, serviços e setores produtivos (CERVO, 1994). Em relação às inversões em setores produtivos, é importante lembrar que, nessa época, os doadores tradicionais já vinham reorientando as suas inversões para questões mais sociais e menos econômicas, como o combate à fome e à miséria.

encarada, portanto, como um instrumento útil ao avanço dos projetos de desenvolvimento interno do país (PUENTE, 2010).

Apenas em 1987, com a criação da ABC pelo MRE e a extinção da SUBIN e da DCT do Itamaraty, a CTI brasileira foi dotada de um sistema autônomo (CERVO, 1994). Puente (2010) destaca que a ABC herdou tanto os recursos humanos da SUBIN quanto parte da sua experiência técnico-administrativa. Além disso, a sua criação foi determinada por uma mudança de enfoque a respeito do papel da cooperação internacional no Brasil e à diminuição da importância relativa da cooperação recebida pelo país (PUENTE, 2010). Cervo (1994) destaca que nesse período, a experiência brasileira dos anos 1970 já havia se tornado conhecida mundialmente e era bem conceituada tanto entre os doadores do Norte quanto entre os recipiendários do Sul. Conseqüentemente, aumentou-se significativamente a demanda externa por cooperação técnica, ao passo que declinava o número de projetos recebidos pelo Brasil (CERVO, 1994; INOUE; VAZ, 2012).

Com o fim da Guerra Fria, abriu-se espaço para novos temas além da segurança internacional e do conflito ideológico, assim como se abriu espaço para novos atores no SI. Alguns países mudaram o seu nível de atuação do regional para o global – os chamados *emergentes* – e uma pluralidade de agentes não estatais ganhou relevância no cenário internacional (MILANI; DUARTE, 2015).<sup>25</sup>

Atualmente, o crescimento econômico sustentado do Brasil nos primeiros anos do século XXI aliado à ênfase do Governo Lula da Silva na CSS, tanto em termos de atenção como de recursos, contribuíram para incluir o Brasil em um novo grupo de países, de rendimento médio, capaz de cada vez mais promover a cooperação com outros países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o país foi se desabilitando perante muitos doadores tradicionais enquanto alvo de seus projetos de CID (INOUE; VAZ, 2012).

### **3.2 Aspectos conceituais e práticos da COBRADI**

Como mencionado anteriormente, não existe uma definição única nem um conjunto de normas que se aplique universalmente à CID. Assim, abre-se o precedente para que cada país, de acordo com os seus interesses, trabalhe com uma concepção própria da CID.

---

<sup>25</sup> Segundo Ayllón (2014), o surgimento das chamadas *potências emergentes* sintetiza três fenômenos correlatos: (i) o deslocamento do eixo gravitacional do crescimento da economia mundial; (ii) a difusão estrutural do poder pela diplomacia enérgica e multidirecional desses países e, por fim, (iii) a gradual perda do monopólio do poder por parte das potências ocidentais.



Desde 2004, no âmbito da ABC, o Brasil tem trabalhado para articular uma metodologia e um conjunto de procedimentos próprios para a elaboração de seus projetos. Segundo a ABC, além de auxiliar as diversas entidades nacionais envolvidas na COBRADI, esse esforço aproxima as atividades brasileiras em cooperação da realidade internacional (ABC, 2005).

Segundo documento do IPEA, de 2010, entende-se por COBRADI:

A totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, parcialmente ou totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (IPEA, 2010, p. 7).<sup>26</sup>

Com essa definição própria de cooperação para o desenvolvimento, o Brasil, assim como outros países do Sul, se coloca como um contraponto político e simbólico à cooperação tradicional pensada no âmbito da OCDE e do CAD pelos países do Norte. O país visa a denunciar suas discordâncias em relação à cooperação realizada pelos países industrializados e, simultaneamente, propõe novas práticas, ideias e modelos de ação que desassociam a sua proposta de cooperação da cooperação Norte-Sul (MILANI; DUARTE 2015).<sup>27</sup>

Esse posicionamento brasileiro ajuda a explicar porque o país resiste em ingressar no seletivo grupo de países que compõem a OCDE, por exemplo. Ao mesmo tempo em que isso poderia representar o reconhecimento internacional das transformações recentes pelas quais o Brasil tem passado nos últimos anos, além de uma oportunidade para o país participar mais ativamente de importantes agendas internacionais, não interessa ao país ser associado a tudo que a OCDE representa. Ao Brasil, interessa mais continuar desenvolvendo o seu papel de liderança entre os PEDs, do que entrar para o chamado “grupo dos ricos” (VEIGA; RIOS, 2010).

Mais do que contestar o monopólio dos países desenvolvidos na discussão da CID, ao se colocar como uma alternativa ao modelo de cooperação tradicional ofertado pelos países do

<sup>26</sup> Ao admitir que os recursos brasileiros destinados à cooperação no país parceiro possam ser, em sua totalidade, a fundo perdido, o Brasil se diferencia da OCDE que exige, ao menos 25% de concessionalidade. Essa característica o afasta também de outros novos doadores, como China, Índia e África do Sul. Além disso, esse conceito implica a desconsideração dos empréstimos realizados no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para as entidades brasileiras que atuam em projetos de cooperação no exterior, uma vez que eles demandam o retorno do capital investido (MILANI; DUARTE, 2015).

<sup>27</sup> Essa postura do Brasil não é uma exclusividade do âmbito da CID, pois se verifica também em temas de segurança, de comércio, entre outros. Nomeadamente, Milani e Duarte (2015) citam a atuação brasileira no Conselho de Segurança da ONU, no G-20 e na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Norte, o Brasil também visa facilitar sua inserção internacional (bem como de suas empresas) em outros países do Sul. Nesse sentido, a sua condição de ex-colônia e de receptor de AOD facilita a sua aceitação internacional entre outros países do Sul (MILANI; DUARTE, 2015). Essa natureza da cooperação brasileira resultou em uma crescente demanda por parte de outros PEDs e, conseqüentemente, em outra característica da COBRADI: a sua forte natureza reativa e desvinculada de um projeto maior e unificado.

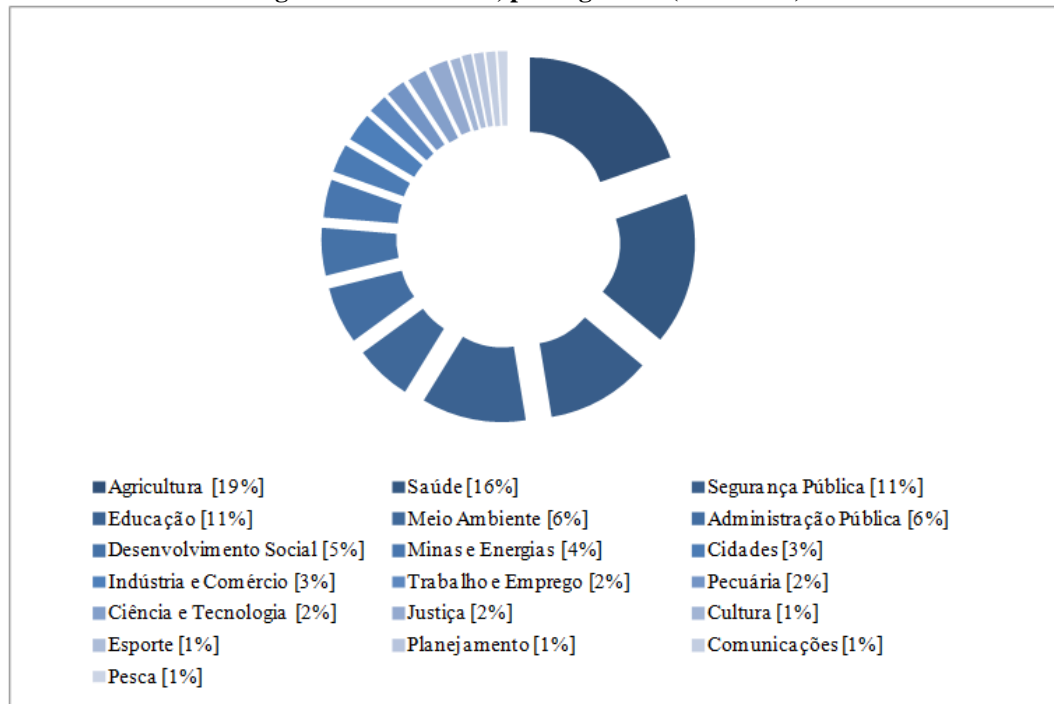
Os dados mais recentes da cooperação brasileira a dividem em cooperação bilateral e multilateral. Na cooperação bilateral, além daqueles recursos destinados para um país determinado, incluem-se os recursos depositados num organismo multilateral sempre que eles tiverem a determinação explícita de repasse a um país predeterminado. Na cooperação multilateral, computam-se os recursos aplicados em organizações internacionais de direito internacional público sempre que o destino final desse recurso fique a cargo da organização (IPEA, 2010).

Uma vez destinado o recurso para um país ou organização multilateral, ele pode ser aplicado em uma variedade de setores. Para a COBRADI, contemplam-se as seguintes opções: agricultura, comércio, comunicação, cultura, direitos humanos, educação, energia, esportes, finanças, fortalecimento do Estado, habitação, indústria, justiça, meio-ambiente, pecuária, pesca, promoção da sociedade civil, recursos minerais e mineração, saneamento e abastecimento de água, saúde, segurança pública, seguridade social, serviços, tecnologia da informação, tecnologia espacial, transportes e turismo (IPEA, 2010).<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> A esse respeito, é importante pontuar que, para a COBRADI, a decisão e a justificada de escolha de um projeto deve considerar, em primeiro lugar, os benefícios que a alocação daqueles recursos geraria para o país receptor. A ponderação acerca dos produtos obtidos através da cooperação deve considerar a contribuição para o desenvolvimento socioeconômico do país parceiro, como melhoria do nível de renda, transporte e saúde pública. O que é diretamente produzido com o recurso, como laboratórios, estradas e centros de saúde, fica, portanto, em segundo plano. O foco é o impacto sobre o desenvolvimento (IPEA, 2010).

**Figura 1 - COBRADI, por segmento (2010-2014)<sup>29</sup>**



Fonte: elaboração própria, com base nos dados disponíveis em ABC ([2015b]).

A esse respeito, é importante sublinhar que a definição da agenda de cooperação brasileira – tanto do parceiro como do setor finalístico dos recursos – segue as diretrizes políticas nacionais, particularmente da política externa. Assim, ainda que os projetos de cooperação sejam realizados frente à demanda de governos estrangeiros e de organizações internacionais, eles atuam como instrumento de fortalecimento de canais de comunicação, de relações políticas, econômica, financeiras e comerciais do Brasil com o país parceiro (IPEA, 2013).

**Figura 2 - Distribuição geográfica da COBRADI (2010) (em milhões de reais)**

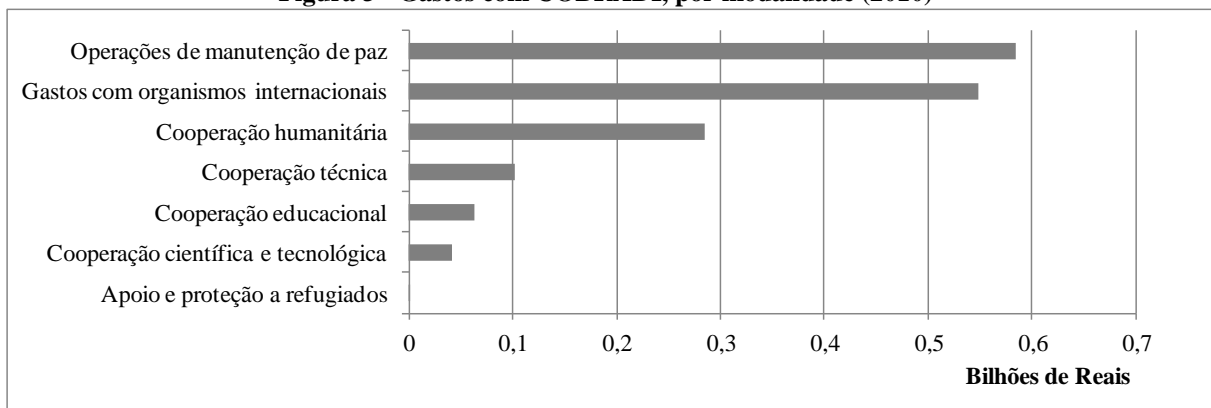


Fonte: Labmundo (2014a), com base nos dados do *Relatório COBRADI: 2010* (ABC; IPEA, 2013).

<sup>29</sup> Os setores finalísticos não contemplados no gráfico foram computados como *outros* pela fonte original e não foram incluídos neste gráfico.

No que tange às modalidades de cooperação para o desenvolvimento, em termos práticos, o Brasil trabalha com a seguinte classificação: operações de manutenção de paz; gastos com organismos internacionais; cooperação humanitária; cooperação técnica; cooperação científica e tecnológica; e apoio e proteção a refugiados (ABC; IPEA, 2010). Somados, esses recursos totalizam mais de 1,6 trilhão de reais para o ano de 2010, um aumento de mais de 90% em relação ao ano anterior, 2009, quando o total de recursos empreendidos na COBRADI não chegou a alcançar 500 milhões de reais (ABC; IPEA, 2013).

**Figura 3 - Gastos com COBRADI, por modalidade (2010)**



Fonte: elaboração própria, com base no *Relatório COBRADI: 2010* (ABC; IPEA, 2013).

Para os propósitos do presente trabalho, convém se concentrar na cooperação técnica, uma vez que ela se fundamenta no conhecimento e na experiência acumulado nas entidades nacionais para capacitar indivíduos e fortalecer organizações ou instituições no exterior. A existência de demanda por parte do país receptor é indispensável para o envolvimento de recursos públicos em cooperação (ABC; IPEA, 2013). Essa demanda é resultado do reconhecimento internacional de soluções inovadoras e bem-sucedidas desenvolvidas pelo governo ou outras entidades nacionais a entaves ao desenvolvimento. Segundo o *Relatório COBRADI: 2010* (ABC; IPEA, 2013, p. 25), a “essência de seu processo é a transferência e o compartilhamento de conhecimentos e tecnologias nacionais com potencial de adaptação, absorção e geração de impactos positivos no desenvolvimento autônomo de outros países”.

Para viabilizar essa transferência de conhecimento, a cooperação técnica se dá, basicamente, através da concessão de consultoria especializada, da formação e do treinamento de recursos humanos e da complementação da infraestrutura da instituição executora (ABC,

2005).<sup>30</sup> Um projeto de cooperação técnica brasileiro deve considerar as seguintes prioridades (ABC, 2005):

- a) projetos vinculados a programas e prioridades nacionais de desenvolvimento;
- b) programas que provoquem um adensamento de relações e abram boas perspectivas para a cooperação política, comercial e econômica com os países cooperantes;
- c) programas que priorizem a transferência e absorção de conhecimento, dentro de uma perspectiva crítica que produza inovação e criação e, conseqüentemente, internalização;
- d) projetos que integrem os componentes básicos da cooperação técnica internacional, ou seja, a consultoria, a formação de recursos humanos, o treinamento de pessoal e a complementação da infraestrutura da instituição receptora;
- e) projetos em que esteja claramente definida a contrapartida de recursos mobilizados pelo país parceiro e que essa contrapartida represente uma parte substancial do orçamento global do projeto;
- f) projetos que possibilitem a criação de efeitos multiplicadores;
- g) projetos que garantam maior alcance dos resultados, evitando-se a pulverização e a dispersão de esforços.

Como se pode notar, a CTPD é atualmente a mais importante entre as modalidades de COBRADI, enquanto importante instrumento de política externa nacional e de relevante contribuição para o desenvolvimento internacional. Desde o início da década de 2000, ela vem se ampliando cada vez mais e demandando um esforço de coordenação cada vez maior do chamado sistema de cooperação técnica brasileira, uma vez que ela envolve mais de 170 órgãos do governo federal, atuando em uma gama de áreas muito ampla (ABC, 2005).

---

<sup>30</sup> Normalmente, essas atividades envolvem missões técnicas para intercâmbio de pessoal e de experiências, a realização de estudos de viabilidade e o treinamento de pessoal. Frequentemente, os projetos de cooperação técnica assumem o caráter de capacitação institucional, ou seja, de dotar a instituição envolvida de condições apropriadas para realizar trabalhos em uma área específica (ABC, 2005).

#### 4 AS INSTITUIÇÕES IMPLEMENTADORAS DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO

Como demonstrado no capítulo anterior, a ABC foi concebida, em 1987, como órgão central do governo federal no que diz respeito à cooperação internacional, seja ela recebida ou prestada (CERVO, 1994; MILANI; DUARTE, 2015; PUENTE, 2010). Atualmente, são atribuições da ABC:

[...] coordenar a execução dos programas de cooperação técnica entre o Brasil e outros países ou organismos internacionais. Integrando a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Agência operacionaliza a política de cooperação técnica brasileira segundo a orientação e as diretrizes dele emanadas (ABC, 2005, p. 7).

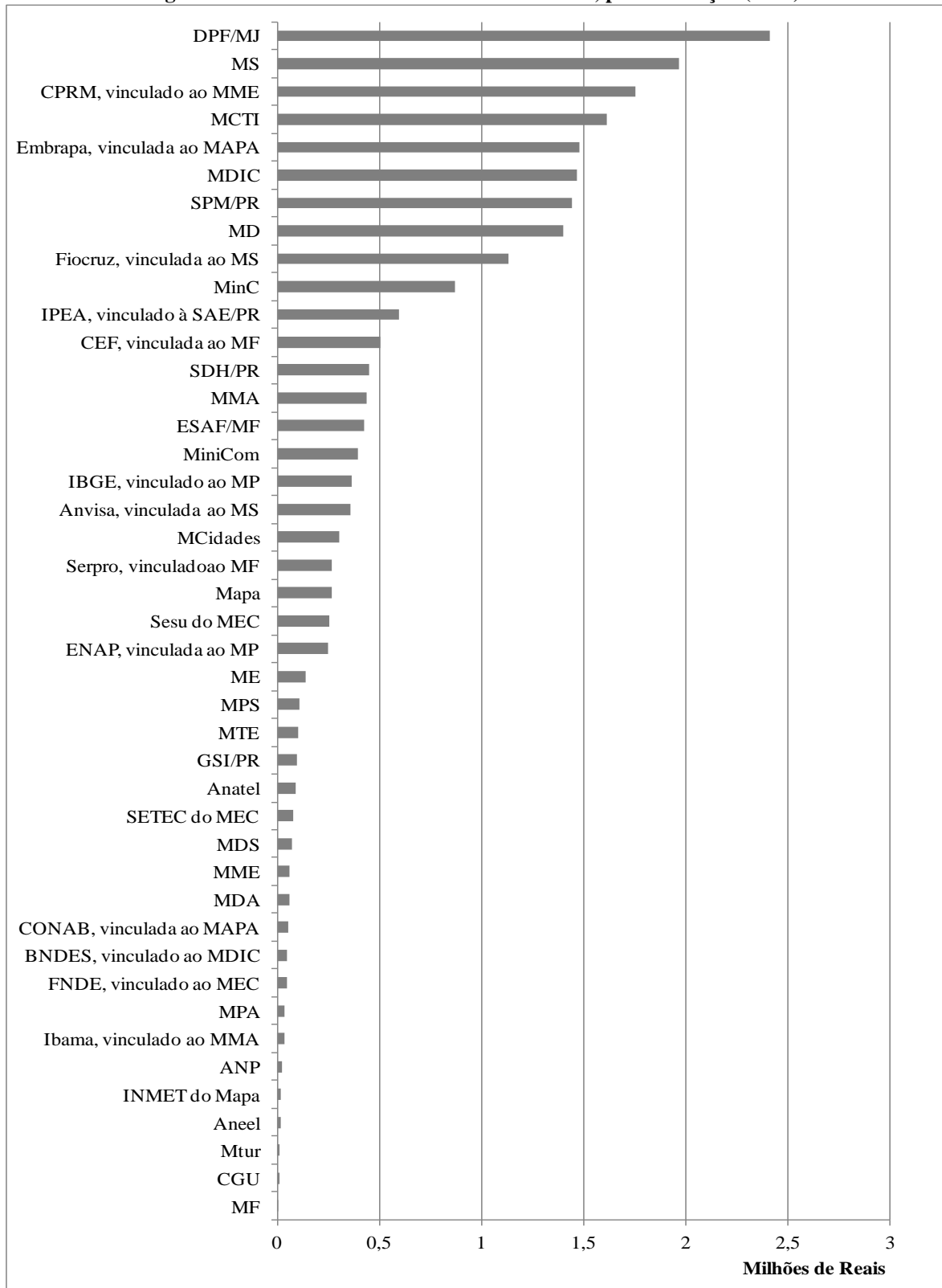
Todavia, na prática, os avanços econômicos e políticos do Brasil refletidos no cenário internacional passaram a demandar um volume de cooperação brasileira que o atual arranjo institucional e burocrático se mostra incapaz de gerenciar (MILANI; DUARTE, 2015). Assim, a COBRADI se constituiu um fenômeno muito mais complexo onde atuam simultaneamente uma variedade de entidades nacionais sem as quais não seria possível levar a cabo grande parte das ações de cooperação (PUENTE, 2010).

Dentre as instituições nacionais que atuam como entidades cooperantes na COBRADI, existem órgãos governamentais nos três níveis da administração pública (federal, estadual e municipal), bem como instituições públicas diversas, universidades, centros de pesquisa, entidades privadas de interesse público e também ONGs e entidades do terceiro setor – todas de reconhecida competência técnica em suas áreas de atuação. Essas entidades atuam junto a ABC desempenhando “papel fundamental no desenho, planejamento, execução e avaliação das ações de cooperação técnica” (PUENTE, 2010, p. 124).

Nesse sentido, o documento oficial e mais recente da COBRADI – o *Relatório COBRADI 2010* – evidencia a pluralidade de atores que atuam, de diferentes formas, na cooperação brasileira. No âmbito federal, são ao menos 22 ministérios, além das secretarias e agências federais (Figura 4). Diferentemente do que ocorre em outros países, como os Estados Unidos (com a USAID) e o Reino Unido (com o DfID), cada órgão federal tem liberdade para atuar internacionalmente, cooperando com outros países e suas instituições (MILANI; SUYAMA; LOPES, 2013). Em consequência, frequentemente o Itamaraty acaba tendo menos participação nos projetos brasileiros de cooperação do que entidades como a Fundação

Oswaldo Cruz (Fiocruz) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) (MILANI; DUARTE, 2015).

**Figura 4 - Gastos do Governo Federal com a CTI, por instituição (2010)**



Fonte: elaboração própria com base nos dados do *Relatório COBRADI: 2010* (ABC; IPEA, 2013).

Além da descentralização dentro do próprio âmbito federal, existe também uma descentralização em direção aos níveis estadual e municipal. Cada vez mais, os governos estaduais e municipais se lançam no cenário internacional para cooperar com governos locais de outros PEDs e trocar experiências em diversas áreas. O estabelecimento de cidades-irmãs e o grupo de megacidades denominado C-40 para o combate ao aquecimento global são exemplos desse movimento em âmbito municipal. No âmbito estadual, as polícias militares de São Paulo e do Rio de Janeiro, bem como o Ministério Público de São Paulo, do Rio de Janeiro e do Distrito Federal são casos de entidades estaduais que realizam cooperação no exterior (MILANI; DUARTE, 2015).

As organizações da sociedade civil brasileira também não são contempladas nos relatórios da ABC e do IPEA.<sup>31</sup> Como bem sublinhado pela Comissão Europeia, ainda que os Estados sejam os principais responsáveis pelo desenvolvimento, a atuação em conjunto com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) é fundamental na luta contra a pobreza e na construção de Estados mais responsáveis e legítimos (COMISIÓN EUROPEA, 2012). As OSCs, além da experiência acumulada em questões de desenvolvimento, são entidades movidas por uma filosofia de ação solidária transnacional, não orientada pelos interesses políticos dos Estados nem pelos interesses econômicos das empresas multinacionais (AYLLÓN, 2015). De maneira geral, as OSCs têm atuado como um mecanismo ampliador da CID porque seus interesses se registrem apenas às demandas dos países receptores e porque, frente à crescente demanda por cooperação, seja no âmbito dos doadores tradicionais ou emergentes, elas se configuram como alternativas viáveis para os doadores aumentarem seus níveis de cooperação sem precisar aumentar o seu aparato estatal destinado a esse fim (AYLLÓN, 2015).

No caso brasileiro, as OSCs têm desempenhado majoritariamente funções de monitoramento social e político das atividades de cooperação prestadas pelo Brasil. Por vezes, denunciam que, junto com as suas políticas de cooperação, o Brasil exporta suas contradições domésticas para outros PEDs (MILANI; DUARTE, 2015). Uma parcela delas, todavia, participam ativamente da COBRADI, compartilhando seus conhecimentos e experiências adquiridos com a realidade brasileira. O *Viva Rio* e a *Missão Criança* são exemplos de OSCs que participam ativamente da COBRADI (MILANI; DUARTE, 2015).

---

<sup>31</sup> Segundo Ayllón (2015), pelo termo Sociedade Civil Organizada (SCO), compreendem-se organizações sociais, Organizações Não Governamentais (ONGs), instituições acadêmicas ou entidades geradoras de opinião pública e, por fim, os espaços de encontro dessas entidades com os agentes políticos e a esfera pública em geral.



Outro grupo de agentes da COBRADI que não é incluído nos relatórios da ABC e do IPEA é o das empresas privadas. Como se demonstrou no capítulo 2, parte do esforço brasileiro em cooperação se dedica a afastar a cooperação prestada pelo Brasil da AOD ofertada aos PEDs no âmbito do CAD (e da OCDE). Contraditoriamente, o país não nega que a COBRADI atue como mais um instrumento da sua política externa (MILANI; DUARTE, 2015).

Segundo a ABC (2005), imprimir à cooperação técnica prestada pelo país as diretrizes da política externa brasileira e as prioridades de Governo é uma de suas atribuições. Para tanto, além de procurar responder às demandas prioritárias dos seus parceiros, a ABC deve dar preferência aos programas que aprofundem as relações entre os dois países e criem perspectivas para a cooperação política, econômica e comercial.

Assim, a COBRADI, especialmente a cooperação técnica, atua como a porta de entrada de empresas brasileiras nos países receptores de cooperação. Frequentemente, empresas da construção civil (como a Odebrecht, a Andrade Gutierrez e a Camargo Correa) se envolvem em projetos de infraestrutura financiadas pelo BNDES. O mesmo acontece com a Vale e com a Petrobrás em seus respectivos setores de atuação. Verifica-se, portanto, que as regiões em que o país mais desenvolve projetos de cooperação – América Latina e África – também são as regiões em que as empresas brasileiras se encontram mais atuantes (MILANI; DUARTE, 2015).

Tendo em vista que essas empresas não são representantes legítimas do Estado e da sociedade brasileiros, elas não têm o compromisso de balizar suas ações com a os princípios da política externa brasileira ou da COBRADI, mais especificamente. A lógica empresarial aplicada à cooperação internacional aproxima a COBRADI da cooperação prestada pelos países do Norte. Além disso, os interesses do capital privado tendem a se sobressair aos dos outros entes domésticos que atuam em parceria com a ABC no exterior, uma vez que eles gozam de mais meios de influenciar a atuação do Estado.

Por outro lado, essa pluralidade característica dos atores e participantes da COBRADI contribui para conferir legitimação a essa atividade no âmbito doméstico por aproximá-la da sociedade civil. Puente (2010) destaca que a articulação permanente da ABC com instituições nacionais cooperantes respeitadas e representativas dos seus respectivos campos de atuação se constitui um elemento intrínseco de diálogo com a sociedade. A sua participação ativa confere caráter participativo ao processo de cooperação e situa o Brasil positivamente no contexto internacional, devido à capacidade de mobilização e de articulação interna (PUENTE, 2010).

Como levantado anteriormente, para o presente trabalho, interessam, sobretudo, aquelas entidades cooperantes da ABC que se encontram nos dois momentos da cooperação brasileira para o desenvolvimento, enquanto receptor e enquanto prestador de cooperação. Conforme o testemunho do Embaixador Marco Cesar Naslausky, ex- Diretor da ABC:

[...] muitas dessas instituições foram receptoras de cooperação internacional na fase inicial de sua estruturação, representam casos bem sucedidos em que a internalização de *know how* externo foi a semente de um esforço autóctone de desenvolvimento tecnológico e hoje atuam como principais colaboradoras da ABC no campo da cooperação horizontal (PUENTE, 2010, p. 125).

Segundo Cervo (1994), até 1989, um seleto grupo de sete países prestadores de cooperação técnica implementou 249 projetos no Brasil.<sup>32</sup> No âmbito multilateral, sob a coordenação do PNUD, seis agências da ONU levaram a cabo 152 projetos de cooperação no país.<sup>33</sup> Além desses, outros projetos foram executados em resposta à demanda de agências brasileiras que contratavam, através do PNUD, especialistas estrangeiros. Essa articulação possibilitou que o Brasil adquirisse o suprimento de conhecimento técnico necessário ao seu próprio desenvolvimento. Para o autor, o mérito do Brasil foi criar condições propícias para o recebimento dessa cooperação, notadamente pela existência em todo território nacional de múltiplas agências nacionais de excelente padrão em suas áreas (CERVO, 1994).

O poder atrativo de cooperação do Brasil, na época, era devido à possibilidade de disseminação de uma diversidade de áreas de conhecimento em uma vasta extensão territorial e, conseqüentemente, a uma vasta extensão da população.<sup>34</sup> No total, o país recebeu 401 projetos, divididos de acordo com os seguintes propósitos (CERVO, 1994):

- a) Pesquisa (68);
- b) Desenvolvimento (82);
- c) Treinamento (28);
- d) Planejamento (30);
- e) Tecnologia (35);
- f) Ensino e Universidade (28);

<sup>32</sup> Os sete países são: Alemanha (89), França (65), Japão (39), Canadá (22), Itália (17), Grã-Bretanha (16) e Estados Unidos (1) (CERVO, 1994).

<sup>33</sup> As agências são: a FAO (37), a UNESCO (18), a OIT (16), a UNIDO (13), a AIEA (10) e a OMS (7) (CERVO, 1994).

<sup>34</sup> Havia, ao longo do território nacional, terreno fértil para uma diversidade de conhecimento técnico a ser internalizado. No Rio Grande do Sul, no Paraná e no Distrito Federal havia espaço para a pesquisa agrícola, em São Paulo, em Minas Gerais e no Rio de Janeiro concentravam-se os projetos industriais e de tecnologia de alimentos, no Nordeste, o interesse era nas tecnologias de irrigação e no desenvolvimento da regional e, por fim, o Rio Grande do Sul e Minas Gerais também se destacam na produção de derivados do leite (CERVO, 1994).

- g) Desenvolvimento regional (8);
- h) Meio ambiente (7);
- i) Agricultura (33), com ênfase em tecnologias de alimentos, irrigação, florestas, pecuária, laticínios, fruticultura, pesca e controle de pragas;
- j) Indústria (27), com ênfase em telecomunicações, energia elétrica, metalurgia, aplicações nucleares e siderurgia;
- k) Engenharia (28).

Em termos de resultado, Cervo (1994) destaca três dimensões. Primeiramente, a de capacitação de pessoal, com atividades de cooperação entre centenas de técnicos estrangeiros e milhares de técnicos brasileiros. Em seguida, a de disseminação do bem-estar social através do aumento da produção e da produtividade em setores agrícolas vinculados, sobretudo, à diversificação e à oferta de alimentos. Por fim, a dimensão dos setores estratégicos do desenvolvimento, como as engenharias, as telecomunicações e a indústria de base. No que diz respeito aos agentes envolvidos, mais de 300 agências brasileiras e estrangeiras se envolveram na execução desses projetos (CERVO, 1994).

No quadro a seguir, seguem alguns exemplos de entidades brasileiras receptoras de cooperação até o fim da década de 1980, período que compreende o levantamento de Cervo (1994), único documento que sistematiza a cooperação brasileira nesse período.

<b>Entidade Receptora</b>	<b>Área de Concentração</b>
Instituto Adolfo Lutz da Fiocruz	Sistema nacional de controle de qualidade de drogas e medicamentos
CETESB e FEEMA	Controle de qualidade ambiental (ar e água)
SUDESUL, SUDECO, SUDENE e SUDAM	Planejamento regional
CNPq, FINEP, CAPES e IBICT	Treinamento de pessoal das instituições de gerência de ciência e tecnologia
CENAFOR	Formação profissional
CODEVASF	Estudos técnicos, irrigação, pecuária e agricultura
SNIDA	Organização de informação na agricultura
IBGE	Aperfeiçoamento da estatística agrícola
SENAR	Apoio técnico na formação profissional na agricultura

ITAL e EMBRAPA	Melhoria da infraestrutura agrícola (drenagem, irrigação, energia, estocagem, estradas) e expansão e melhoria do gado de leite e corte, bem como a geração e a difusão de tecnologias para produção de alimentos derivados do leite
IBDF	Pesquisa e desenvolvimento florestal (produção de mudas, conservação de parques e conservação do pantanal mato-grossense)
TELEBRAS	Consolidação do sistema de telecomunicações do país mediante resultados importantes para a transferência de tecnologias, o treinamento de pessoal, a inovação tecnológica e a expansão da indústria (antenas, micro-ondas, produtos eletrônicos e equipamentos diversos e transmissão por satélites)
Centro Tecnológico da Aeronáutica e EMBRAER	Proteção de voo, informatização, aeroportos e homologação aeronáutica para venda e exportação de aeronaves.
FINEP	Planejamento de decisões na área de energia
Secretaria de Tecnologia Industrial (STI)	Viabilização da substituição de insumos energéticos na indústria
Órgãos do Ministério da Indústria e Comércio	Substituição do petróleo e produção de etanol
ELETRONBRAS	Treinamento e pesquisa em engenharia elétrica
USP e CNEN	Pesquisa e desenvolvimento da tecnologia nuclear aplicada à agricultura e à operação de usina nuclear
Marinha Brasileira	Treinamento de pessoal e equipamento técnico da marinha mercante
FIOCRUZ	Consolidar um sistema nacional de controle de saúde e de qualidade de medicamentos
Unicamp	Química
CNPq e UFSC	Ciência e tecnologia
UFRGS	Engenharia hidráulica e hidrologia
UnB	Eletrônica e computação

USP	Oceanologia
UFRJ	Meteorologia
INPI e INPM	Patentes, pesos e medidas

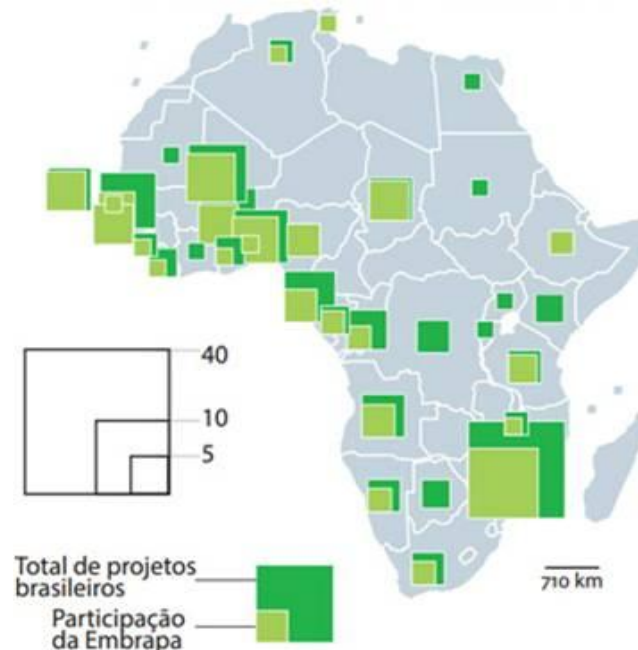
Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis em Cervo (1994).

As informações acerca das entidades brasileiras que receberam cooperação brasileira até o ano de 1989 residem, totalmente, no levantamento realizado por Cervo (1994). Os dados referentes ao período que vai de 1990 a 2005 não são considerados, conseqüentemente, neste levantamento, tampouco nos levantamentos da ABC e do IPEA (ABC; IPEA, 2010; ABC; IPEA, 2013). Os relatórios publicados, respectivamente, em 2010 e 2013, consideram apenas o período de 2005 a 2010. Além disso, como mencionado anteriormente, não incluem toda a diversidade de entidades que atuam na COBRADI.

Assim, há que se concentrar nas análises de autores que se debruçam sobre o assunto. Em comum, elas tendem a destacar a atuação de uma entidade em particular, a Embrapa (FUNAG, 2010, MILANI et al., 2013, SOUZA, 2012, VAZ, 2015). Segundo Cervo (1994), a Embrapa foi consolidada como centro de pesquisa muito em função da contribuição do PNUD. Os principais pontos focais das ações do PNUD foram nos seus centros de pesquisa do trigo em Passo Fundo, da soja em Londrina, da pecuária de leite em Coronel Pacheco e da pecuária de corte em Campo Grande (CERVO, 1994).

Atualmente, dentre todas as 335 entidades cooperantes que atuam junto à ABC na COBRADI, a Embrapa é a quinta entidade em volume de recursos empregados em cooperação. Uma vez considerados o volume de projetos da Embrapa, bem como sua presença internacional, a figura a seguir ajuda a dar a dimensão da importância dessa entidade.

**Figura 5 - Presença da Embrapa na África, em relação à presença brasileira**



Fonte: Labmundo (2014b), com base nos dados disponíveis online no site da ABC.

Assim, usaremos o exemplo da Embrapa para ilustrar brevemente a inter-relação entre a ABC e suas entidades cooperantes no exercício da COBRADI. A Embrapa tem atuação destacada na atuação em projetos que visam à adaptação de tecnologias às necessidades dos biomas, das sociedades e das economias dos países parceiros, sobretudo na África e na América Latina (SOUZA, 2012). Inoue e Vaz (2012) destacam a atuação da Embrapa no desenvolvimento sustentável de cadeias produtivas de algodão em países como Benin, Burkina Faso, Chade e Mali.

Puente (2010) defende que a reputação de excelência da Embrapa na pesquisa e tecnologia agropecuária foi, em grande parte, difundida graças às suas experiências em CTPD na África e na América Latina. Em consequência disso e da demanda crescente pelos países dessas regiões por consultorias e treinamentos, a Embrapa abriu um escritório em Gana, no intuito de aumentar sua atuação na cooperação técnica internacional na região e facilitar a venda de seus serviços (PUENTE, 2010; VAZ; 2015).

Outros arranjos institucionais como o da EMBRAPA incluem, além do setor agrícola, a educação e a saúde. Nesses setores, destacam-se instituições como a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) (INOUE; VAZ, 2012). O SENAI se destaca enquanto um dos mais importantes polos nacionais de geração e difusão de conhecimento aplicado ao desenvolvimento da indústria, treinando estrangeiros no Brasil ou trabalhadores estrangeiros no exterior.

## 5 CONCLUSÃO

Como demonstrado ao longo deste trabalho, ao tratar da cooperação para o desenvolvimento, deve-se considerar dois aspectos fundamentais: as motivações que levam os Estados a cooperar e as diferentes interpretações acerca do fenômeno do desenvolvimento. Esses dois aspectos variam no tempo e no espaço, uma vez que eles são diretamente influenciados pelo contexto em que se inserem e de acordo com os interesses de seus agentes. Desse modo, definir a cooperação para o desenvolvimento constitui uma tarefa bastante difícil. Todavia, ela se faz necessária, ainda que não se possa apresentar um conceito universal e definitivo para este fenômeno.

Uma vez discutida a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CDI) em seus contornos mais amplos, passou-se, então, para a discussão da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI). Como mencionado anteriormente, a cooperação brasileira constitui um fenômeno único no Sistema Internacional (SI) e, por isso, têm a sua própria história e seu próprio conceito. Contudo, não se poderia incorrer no erro de considerá-la sem, de antemão, introduzir a CID como um fenômeno global, uma vez que a COBRADI é, em grande parte, uma reação brasileira à cooperação tradicional exercida verticalmente dos países do Norte aos países do Sul.

Nesse sentido, a retomada da trajetória brasileira em cooperação e, conseqüentemente, da sua passagem da condição exclusiva de receptor de AOD para a sua atual condição dupla de receptor e prestador de CID proporcionou os subsídios necessários para que se discutisse a COBRADI nos seus contornos mais atuais. No que tange ao atual papel que o Brasil desempenha em cooperação no Sistema Internacional, verifica-se um dilema entre a sua dupla condição: por um lado, uma economia emergente e robusta, que vem passando por um processo amplo e profundo de desenvolvimento e de distribuição de renda, mas, por outro lado, um país ainda em desenvolvimento, com antigos e profundos problemas sociais ainda por serem resolvidos.

A discussão da especificidade da cooperação brasileira demonstrou a multiplicidade de atores e interesses que a compõe. Como se verificou, ainda que a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) se constitua o órgão central da cooperação brasileira, seja enquanto receptor ou enquanto prestador, os verdadeiros depositários do conhecimento recebido em cooperação pelo Brasil, bem como os verdadeiros executores da cooperação brasileira no exterior, correspondem a uma diversidade de instituições nacionais.

Nesse grupo de diversificados atores estão empresas brasileiras que percebem a cooperação como um meio de alcançar novos mercados nos países parceiros. Ainda que não sejam representantes legítimas do Estado brasileiro, elas são parte da sociedade brasileira e gozam de interesses que, de diferentes formas, coincidem com os interesses públicos de desenvolvimento e de fomento do investimento. Todavia, essa participação de entes privados aproxima a COBRADI da AOD prestada por países do Norte. Esse movimento, não invalida a cooperação prestada pelo Brasil e tampouco a desmerece, mas demonstra o papel ao mesmo tempo solidário e estratégico desse fenômeno nas relações internacionais do Brasil.

O grande número de projetos de cooperação do Brasil no exterior, envolvendo vários ministérios do Governo Federal, órgãos públicos e autarquias, demonstra que o Brasil já se constitui um grande *player* em cooperação no SI. As iniciativas da COBRADI são parte da política externa brasileira e, por isso, são cada vez mais alinhadas aos interesses nacionais, como o de consolidar o protagonismo do Brasil no exterior. Todavia, não se pode negar que, se antes a cooperação recebida fora um catalisador das potencialidades internas do Brasil, qualificando pessoas e trazendo tecnologias modernas para as entidades nacionais, hoje ela se constitui também um importante instrumento para o desenvolvimento de outros PEDs.

Como demonstrado ao longo deste trabalho, esse movimento só foi possibilitado pela internalização do conhecimento técnico recebido do Norte no âmbito das entidades nacionais. Sem esse conhecimento acumulado nas entidades nacionais, o Brasil não teria sido capaz de responder à demanda internacional, por parte de outros PEDs, quando os fluxos de recursos para cooperação dos doadores tradicionais se tornaram mais seletivos. Além disso, com os avanços econômicos e sociais que o Brasil conquistou na última década e o consequente aumento por demanda da cooperação brasileira, as entidades cooperantes desempenham papel fundamental na viabilização da COBRADI, cabendo à ABC as atividades de coordenação dessas entidades.



## REFERÊNCIAS

- ABC. **Formulação de projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT):** manual de orientação. Brasília: MRE, 2005. Disponível em: <[http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/PRJCTI\\_new.pdf](http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/PRJCTI_new.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Manual de gestão da cooperação Sul-Sul.** Brasília: MRE, 2013. Disponível em: <[http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/Manual\\_SulSul\\_Final-Diagramado\\_Corrigido\\_23-04-2014.pdf](http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/Manual_SulSul_Final-Diagramado_Corrigido_23-04-2014.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2015.
- \_\_\_\_\_. **335 entidades brasileiras parceiras da ABC na prestação de cooperação Sul-Sul.** [2015a]. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/EntidadesParceiras>>. Acesso em: 16 nov. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Classificação da cooperação Sul-Sul por segmento (2000-2014).** Brasília. [2015b]. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/ClassificacaoSegmento>>. Acesso em: 16 nov. 2015.
- ABC; IPEA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009.** Brasília: IPEA, 2010. 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)>. Acesso em: 12 ago. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010.** Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15103](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15103)>. Acesso em: 12 ago. 2014.
- AFONSO, Maria Manuela; FERNANDES, Ana Paula. **abCD: introdução à cooperação para o desenvolvimento.** Lisboa: Colprinter, 2005.
- ALONSO, José Antonio; GLENNIE, Jonathan. **What is development cooperation?** 2015. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/2016\\_dcf\\_policy\\_brief\\_no.1.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/2016_dcf_policy_brief_no.1.pdf)>. Acesso em: 14 nov. 2015.
- AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, São Paulo, v. 5, n. 8, p.5-23, jan. 2006. Semestral. Disponível em: <[http://www.faap.br/revista\\_faap/rel\\_internacionais/pdf/revista\\_economia\\_08.pdf](http://www.faap.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_08.pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2015.
- \_\_\_\_\_, Bruno. La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p.7-22, set. 2007. Semestral. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Bruno\\_Ayllon/publication/267711762\\_La\\_Cooperacin\\_Internacional\\_para\\_el Desarrallo\\_fundamentos\\_y\\_justificaciones\\_en\\_la\\_perspectiva\\_de\\_la Teora\\_de\\_las\\_Relaciones\\_Internacionales/links/54a4389d0cf256bf8bb32279.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Bruno_Ayllon/publication/267711762_La_Cooperacin_Internacional_para_el Desarrallo_fundamentos_y_justificaciones_en_la_perspectiva_de_la Teora_de_las_Relaciones_Internacionales/links/54a4389d0cf256bf8bb32279.pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2015.

BENNETT, Andrew. Case study methods: design, use, and comparative advantages. In: SPRINZ, Detlef F.; WOLINKSKY-NAHMIAS, Yael (Ed.). **Models, numbers and cases: methods for studying International Relations**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2011. Cap. 2. p. 19-55.

BRASIL. **Decreto Nº 28799, de 27 de outubro de 1950**. Da criação, no Ministério das Relações Exteriores, da Comissão Nacional de Assistência Técnica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D28799.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D28799.htm)>. Acesso em 12 nov. 2015.

BRASIL. **Decreto Nº 65476, de 21 de outubro de 1969**. Sobre as atividades de cooperação técnica internacional e outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D65476.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65476.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2015.

CABRAL, Lídia; WEINSTOCK, Júlia. **Brazilian technical cooperation for development: drivers, mechanics and future prospects**. London: Overseas Development Institute, 2010. 37 p. Disponível em: <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6137.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

CERVERA, Rafael Calduch. **Relaciones Internacionales**. Madrid: Ciencias Sociales, 1991.

CERVO, Amado Luiz. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 37, n.1, p. 37-63, 1994. Disponível em: <[http://www.academia.edu/4778231/Socializando\\_o\\_desenvolvimento\\_uma\\_hist%C3%B3ria\\_da\\_coopera%C3%A7%C3%A3o\\_t%C3%A9cnica\\_internacional\\_do\\_Brasil](http://www.academia.edu/4778231/Socializando_o_desenvolvimento_uma_hist%C3%B3ria_da_coopera%C3%A7%C3%A3o_t%C3%A9cnica_internacional_do_Brasil)>. Acesso em 02 abr. 2015.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: UnB, 2002.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. **Political Science & Politics**, Berkeley, v. 44, n. 04, p.823-830, out. 2011. Cambridge University Press. Disponível em: <[http://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3827/Understanding Process Tracing.pdf](http://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3827/Understanding%20Process%20Tracing.pdf)>. Acesso em: 08 ago. 2015.

COMISIÓN EUROPEA. **Comunicación COM/2012/0492, de 12 de septiembre de 2012**. Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:ES:HTML>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John; EGBERG-PEDERSEN, Poul. **Aid: understanding international development cooperation**. New York: Zed Books, 2004.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como uma expressão específica da cooperação internacional: um levantamento teórico. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p.115-128, dez. 2014. Semestral. Disponível em:

<<http://www.revistaioikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/374/212>>. Acesso em: 20 set. 2015.

HENRIQUES, Anna Beatriz Leite; LEITE, Alexandre Cesar Cunha; TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes. Reavivando o método qualitativo: as contribuições do Estudo de Caso e do Process Tracing para o estudo das Relações Internacionais. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p.9-23, abr. 2015. Quadrimestral. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/52333/33509>>. Acesso em: 28 out. 2015.

INOUE, Cristina Yumie Aoki; VAZ, Alcides Costa. **Emerging donors in International Development Assistance: the Brazil case**. Ottawa: Partnership and Business Development Division, 2007. 24 p. Disponível em: <<http://www.idrc.ca/EN/Documents/Case-of-Brazil.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2015.

INOUE, Cristina Yumie Aoki; VAZ, Alcides Costa. Brazil as ‘Southern donor’: beyond hierarchy and national interests in development cooperation? **Cambridge Review of International Affairs**, Cambridge, v. 25, n. 4, p.507-534, 2012. Disponível em: <[http://ccs.ukzn.ac.za/files/Brazil as Southern donor.pdf](http://ccs.ukzn.ac.za/files/Brazil%20as%20Southern%20donor.pdf)>. Acesso em: 16 maio 2015.

KEOHANE, Robert Owen. **After hegemony: cooperation and discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

LABMUNDO. **Cooperação brasileira no mundo**. 2014a. Disponível em: <<http://www.labmundo.org/atlas/mapoteca.html>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

LABMUNDO. **Embrapa: cooperação agrícola**. 2014b. Disponível em: <<http://www.labmundo.org/atlas/mapoteca.html>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

MILANI, Carlos R. S.; SUYAMA, Bianca; LOPES, Laura L.. **Políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?** 2013. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10532-20140207.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

MILANI, Carlos R. S.. Evolução histórica da Cooperação Norte-Sul. In: SOUZA, André de Mello (Org.). **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014. Cap. 2. p. 33-56.

MILANI, Carlos R. S.; DUARTE, Rubens de S.. Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil. In: RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando (Org.). **Política Externa Brasileira: cooperação Sul-Sul e negociações internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 51-79.

MILANI, Carlos R. S. et al. **Atlas de la política exterior brasileña**. Buenos Aires: Clacso, 2015. Disponível em: <[http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/contador/sumar\\_pdf.php?id\\_libro=987](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/contador/sumar_pdf.php?id_libro=987)>. Acesso em: 08 ago. 2015.

MORGENTHAU, Hans. **Politics among nations**. New York: Knopf, 1948.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Declaração DPI/2163, de 8 de setembro de 2000.** Declaração do Milênio das Nações Unidas. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao\\_do\\_milenio.pdf](http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf)>. Acesso em: 08 nov. 2015.

OCDE. **Is it ODA?** 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/stats/34086975.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Members and Partners.** 2015a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **DAC Members.** 2015b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm>>. Acesso em 16 nov. 2015.

PINO, Bruno Ayllón. Mutaciones y reconfiguraciones de la cooperación internacional para el desarrollo. **Íconos 48**, Quito, p.95-98, jan. 2014. Quadrimestral. Disponível em: <[https://www.academia.edu/5813662/Mutaciones\\_y\\_reconfiguraciones\\_de\\_la\\_cooperación\\_internacional\\_para\\_el\\_desarrollo](https://www.academia.edu/5813662/Mutaciones_y_reconfiguraciones_de_la_cooperación_internacional_para_el_desarrollo)>. Acesso em: 06 maio 2015.

PORTUGAL FILHO, Murilo. Proposta de reformulação institucional e organizacional do Sistema de Coordenação da Cooperação Técnica Internacional. In: Estudo do Sistema Interministerial de Cooperação Técnica: FUNCEX. Rio de Janeiro, 1985.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **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.

SARFATI, Gilberto. **Teoria de Relações Internacionais.** São Paulo: Saraiva, 2005.

SEVERINO, Jean-Michel; RAY, Olivier. The end of ODA: death and rebirth of a global public policy. **Center for Global Development**, Washington, D.C., p.1-28, mar. 2009. Disponível em: <[http://www.cgdev.org/sites/default/files/1421419\\_file\\_End\\_of\\_ODA\\_FINAL.pdf](http://www.cgdev.org/sites/default/files/1421419_file_End_of_ODA_FINAL.pdf)>. Acesso em: 08 out. 2015.

SOUZA, André de Mello. A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China. **Cadernos Adenauer XII:** potências emergentes e desafios globais, Rio de Janeiro, v. 2, p.75-88, 2012. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/8634-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

\_\_\_\_\_, André de Mello. Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. In: SOUZA, André de Mello e (Org.). **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.** Brasília: IPEA, 2014. Cap. 1. p. 11-29. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando\\_a\\_cooperacao\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando_a_cooperacao_web.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2015.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. **Document A/48/935, 6th May 1994.** An agenda for development: report of the Secretary-General. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PBC%20A48935.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

VAZ, Alcides Costa. International drivers of Brazilian agricultural cooperation in Africa in the post-2008 economic crisis. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 58, n. 1, p.164-190, jun. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201500109>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. A política externa brasileira sob Lula. In: VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia; HAKIM, Peter. **Liderança e responsabilidade na nova agenda internacional do Brasil**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2010. p. 2-32. Disponível em: <<http://midias.cebri.org/arquivo/LRNIBrasil.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2015.

WENDT, Alexander. Collective identity formation and the international State. **The American Political Science Review**, Washington, D.C., v. 88, n. 2, p.384-396, jun. 1994. Disponível em: <<http://www.risingpowersinitiative.org/wp-content/uploads/Identity-Formation-and-the-International-State.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015.