

# O Brasil como ator internacional

**2015**  
Março

**Tendências da cooperação para o desenvolvimento**

Mariella Di Ciommo (DI) e Alice Amorim (GIP)

*Development Initiatives*  
trabalha para erradicar  
a pobreza extrema até  
2030

 **Development**  
*Initiatives*

Em parceria com

**GIP**  
Gestão de Interesse Público  
Pesquisa e Consultoria

[www.devinit.org](http://www.devinit.org)  
[www.gip.net.br](http://www.gip.net.br)

## Resumo executivo

### Os êxitos do Brasil na redução da pobreza chamam atenção para sua cooperação para o desenvolvimento

A cooperação brasileira para o desenvolvimento tem adquirido mais importância nos últimos anos, principalmente em virtude da crescente mudança na distribuição multipolar do poder global e do aumento da cooperação para o desenvolvimento de alguns doadores do Sul. O Brasil é um desses doadores e é visto como um provável candidato a liderar uma agenda de cooperação para o desenvolvimento no Sul.

Alguns países em desenvolvimento gostariam de aprender sobre as políticas públicas de desenvolvimento exitosas do Brasil. A boa reputação do país está baseada numa democracia que combina estabilidade política, crescimento econômico e redução da pobreza. Seu sistema nacional de proteção social é reconhecido internacionalmente. O Brasil conseguiu reduzir a pobreza à metade antes do prazo estabelecido pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e coloca a erradicação da pobreza no centro de seu engajamento oficial pós-2015.

### Mudanças na política externa brasileira afetam sua cooperação para o desenvolvimento

O Brasil gostaria de possuir um papel de mais protagonismo nas questões internacionais. As administrações do presidente Lula (2003–2011) estiveram focadas em tornar o Brasil um líder entre os países em desenvolvimento – capaz de se fazer ouvir e de ser um mediador entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Seu principal objetivo na política externa foi reequilibrar as relações de poder globais.

Desde 2011, com a presidente Dilma, essa agenda perdeu relevo, pois seu governo está focalizado em questões nacionais. O engajamento externo de seu governo tende a priorizar o fomento da economia nacional por meio da internacionalização de empresas brasileiras e do comércio. A criação do Novo Banco de Desenvolvimento do Brics é um exemplo concreto disso.

Embora os objetivos de modificar a dinâmica da política global e de fomentar o desenvolvimento econômico nacional estejam relacionadas, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva priorizava ganhos políticos na política externa, enquanto a presidente Dilma Rousseff dá maior ênfase aos benefícios econômicos.

A cooperação para o desenvolvimento é considerada uma ferramenta para fortalecer as relações Sul-Sul, fazendo crescer uma imagem positiva do Brasil nos países parceiros e reforçar a autonomia política e a independência econômica dos países em desenvolvimento em relação ao mundo desenvolvido.

A principal característica da cooperação brasileira para o desenvolvimento é o compartilhamento de conhecimentos sobre políticas públicas do Brasil mediante solicitação dos países parceiros. De acordo com algumas autoridades públicas, é responsabilidade dos países parceiros adaptar e implementar as políticas de acordo com suas realidades locais, enquanto a contribuição do Brasil seria compartilhar sua experiência interna.

### A cooperação para o desenvolvimento é um espaço novo para políticas públicas no Brasil e esse engajamento está crescendo

Este *briefing* mapeia o cenário da cooperação brasileira para o desenvolvimento, por meio de entrevistas em profundidade com mais de 20 acadêmicos, representantes da sociedade civil e funcionários públicos federais. A discussão de temas da cooperação para o desenvolvimento ainda atrai um número limitado de atores, porém novas oportunidades estão surgindo.

A prioridade das pessoas entrevistadas é garantir que a cooperação brasileira para o desenvolvimento promova um modelo de desenvolvimento sustentável e inclusivo. A maioria dos entrevistados tem experiência com questões nacionais e deseja assegurar que a

cooperação para o desenvolvimento não repetirá as limitações e os aspectos negativos de políticas nacionais que eles já criticam em seus países.

### **A prioridade é tornar as relações exteriores uma política pública, incluindo uma maior responsabilização e melhores instituições**

Uma política externa mais vigorosa levou à demanda de abertura desse espaço político ao debate público. Isso é uma demanda relativamente nova, pois a política externa brasileira tem recebido tradicionalmente pouca atenção, se comparada com outras áreas de políticas públicas, tendo permanecido adstrita ao meio de diplomatas, acadêmicos e especialistas. Há pouca manifestação de interesse entre os parlamentares em relação a essa agenda e, por consequência, pouco controle por parte do Congresso Nacional.

As principais demandas que surgiram no estudo são as seguintes:

- Um marco de referência institucional e legal que promova mecanismos de prestação de contas e seja mais funcional, transparente e inclusivo, além do estabelecimento de conselhos de relações exteriores envolvendo múltiplas partes interessadas.
- Um alinhamento mais claro entre os princípios que impulsionam o engajamento internacional do Brasil e sua prática de cooperação para o desenvolvimento.
- Melhores informações sobre os impactos da cooperação brasileira para o desenvolvimento nos países parceiros.
- Um banco nacional de desenvolvimento mais transparente e responsável, especialmente em relação a suas operações no exterior.

### **É necessário uma base de apoio nacional forte**

Os entrevistados sinalizaram que atualmente sua capacidade de influenciar as políticas é limitada e que uma melhor qualidade de informação é pré-condição para desenvolver um debate aberto e bem informado. É preciso melhorar o acesso aos formuladores das políticas públicas. O Brasil é um país com grandes desafios econômicos e sociais internos e a cooperação para o desenvolvimento precisa demonstrar os benefícios que traz tanto para os países em desenvolvimento quanto para a comunidade nacional. A construção de uma comunidade de atores atuantes neste tema, que seja forte e engajada é um fator-chave para maximizar o potencial do país como parceiro na cooperação para o desenvolvimento. Mais participação e responsabilização são essenciais para contribuir para aprimorar a atuação do governo brasileiro no exterior.

---

## **Agradecimentos**

As autoras gostariam de agradecer a todas as pessoas e organizações que contribuíram para este estudo, assim como aos colegas que deram apoio à produção deste documento por meio de conselhos, revisão e comentários.

---

### **Contatos:**

Mariella Di Ciommo, Analista Sênior – Development Initiatives, Rio de Janeiro, Brasil  
T: +55-21-2551-6092 | E: [mariella.diciommo@devinit.org](mailto:mariella.diciommo@devinit.org) | [www.devinit.org](http://www.devinit.org)

Alice Amorim, Consultora Associada – Gestão de Interesse Público  
T: +55-21-2551-6092 | E: [alice@gip.net.br](mailto:alice@gip.net.br) | [www.gip.net.br](http://www.gip.net.br)

# 1. Introdução

Países tradicionalmente considerados “em desenvolvimento” são cada vez mais influentes no cenário da cooperação para o desenvolvimento. A provisão de cooperação para o desenvolvimento não é necessariamente algo novo para países emergentes. Porém, essas atividades se tornaram mais proeminentes em função das progressivas mudanças na distribuição multipolar do poder em escala global e pelo aumento da cooperação para o desenvolvimento desses provedores.

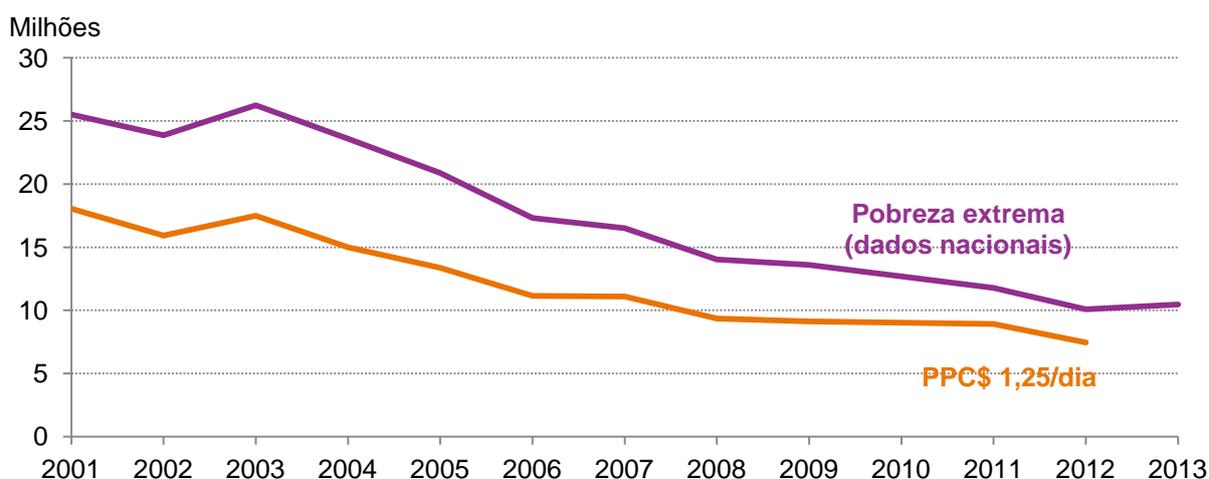
À medida que a agenda do desenvolvimento pós-2015 e as discussões sobre financiamento alcançarem seu ponto crucial no final do ano, ficará mais crítico do que nunca uma melhor compreensão sobre os fluxos de recursos desses provedores. Eles podem contribuir positivamente para o objetivo de erradicar a pobreza até 2030, complementando a ajuda e outros fluxos.

O relatório de 2014 *O Futuro da Cooperação para o Desenvolvimento* da *Development Initiatives* examinou o cenário global, concluindo que mais e melhores informações sobre as atividades desses provedores emergentes são essenciais para melhor entender e analisar suas contribuições para a cooperação ao desenvolvimento em outros países. Este documento almeja contribuir para esse debate.

## Êxito do Brasil na redução da pobreza chama atenção para sua cooperação para o desenvolvimento

Entre os países emergentes provedores de cooperação para o desenvolvimento, o Brasil é um líder potencial no esforço de fomentar a cooperação Sul-Sul, sendo uma democracia que combina estabilidade política com desenvolvimento econômico e redução da pobreza no longo prazo. Seu bem-sucedido sistema nacional de proteção social obteve reconhecimento internacional. Isso ajudou o Brasil a reduzir a pobreza à metade com base no indicador internacional de PPC de US\$ 1,25 por dia (paridade de poder de compra), antes do prazo estabelecido pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, assim como reduzi-la a mais da metade de acordo com a definição nacional de pobreza extrema (Figura 1).<sup>1</sup> O Brasil também colocou a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável no centro de seu engajamento oficial pós-2015.

Figura 1. O Brasil reduziu a pobreza à metade entre 2001 e 2013



Pessoas vivendo na pobreza extrema segundo a linha de pobreza internacional (PPC\$ 1,25/dia) e de acordo com dados nacionais.  
Fontes: Indicadores do Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

<sup>1</sup> O Brasil utiliza diferentes linhas de pobreza, mas não possui uma linha oficial. A pobreza mencionada no texto é calculada pela estimativa do valor de uma cesta alimentar básica que cobre um mínimo de calorias requeridas por pessoa, de acordo com o estabelecido pela FAO e OMS. No Brasil, os valores variam de acordo com a região. Dados do Ipea: <http://www.ipeadata.gov.br/>

Entretanto, acredita-se que a desaceleração econômica brasileira em 2014 tenha levado a um pequeno aumento no número de pessoas que vivem na pobreza de acordo com os dados nacionais. O eleitorado brasileiro, que recentemente reelegeu a presidente Dilma Rousseff, está observando de perto seu governo para garantir que não haja retrocesso nas conquistas no desenvolvimento econômico e social do país. É provável que esse contexto tenha impactos negativos na cooperação brasileira para o desenvolvimento nos próximos anos.

## **É vital ter uma base de apoio nacional para fortalecer o engajamento no exterior**

Apesar da recente desaceleração econômica, o sucesso de longo prazo das políticas sociais brasileiras continua a atrair outros países em desenvolvimento, interessados em aprender com suas lições e expertise para orientarem seu próprio desenvolvimento, assim como também atraindo doadores tradicionais, que desejam ser parceiros do Brasil em outros países em desenvolvimento. O Brasil ainda recebe ajuda e considera que essa experiência o capacita a entender melhor a perspectiva dos países receptores de cooperação. Porém, essa ampla atração internacional do Brasil como provedor de cooperação para o desenvolvimento não tem como contrapartida uma grande base de apoio nacional. É vital fortalecer essa comunidade engajada com o tema para garantir que o Brasil realize plenamente seu potencial como ator internacional.

Este *briefing* analisa a comunidade nacional das pessoas atualmente envolvidas na cooperação brasileira para o desenvolvimento – suas prioridades, atividades e desafios –, contribuindo, assim, para um melhor conhecimento das oportunidades e desafios futuros. Foram realizadas mais de 20 entrevistas, entre abril e outubro de 2014, com representantes da sociedade civil, acadêmicos, autoridades responsáveis por políticas públicas e funcionários públicos (ver Apêndice II para uma lista das organizações entrevistadas).<sup>2</sup> A maior parte dos entrevistados tem experiência em questões nacionais e adquiriram uma perspectiva internacional com o crescente engajamento externo do Brasil.<sup>3</sup> O *briefing* também está baseado na análise da literatura, em relatórios e declarações oficiais, assim como no comparecimento a uma vasta gama de eventos.

Este estudo não tem como objetivo incluir todos os diferentes pontos de vista da cooperação brasileira para o desenvolvimento do país, mas oferece uma descrição aprofundada das visões atualmente mais discutidas. Outros atores, especialmente aqueles que influenciaram a política externa do Brasil antes de 2003, podem ter visões diferentes.

## **Grandes lacunas de conhecimento precisam ser preenchidas**

As organizações da sociedade civil (OSCs) e os acadêmicos que trabalham nessa área estão em consenso em afirmar que são grandes as lacunas de conhecimento e dados sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento. A capacidade e habilidade das OSCs que trabalham com o desenvolvimento internacional são limitadas, assim como são restritos os fundos para apoiar seu trabalho. O foco dessas organizações ainda é principalmente nacional, pois persistem no país grandes desafios para o desenvolvimento.

Isso influencia fortemente o debate nacional sobre a cooperação para o desenvolvimento de forma mais ampla, uma vez que coloca o foco no Brasil como um ator internacional, ao invés de se dedicar aos debates sobre o desenvolvimento global ou aos outros provedores da cooperação Sul-Sul.<sup>4</sup> As OSCs nacionais priorizam exigir do governo que forneça mais informações sobre os projetos da cooperação brasileira para o desenvolvimento, ao invés de

---

<sup>2</sup> O estudo não incluiu entrevistas com o setor privado. Embora os pontos de vista e o envolvimento do setor privado nas relações Sul-Sul sejam de grande importância, decidimos focar na sociedade civil e no setor público por causa do acesso mais fácil a esses segmentos e para manter o estudo dentro de um escopo viável.

<sup>3</sup> Esse não é o caso dos funcionários do Ministério das Relações Exteriores.

<sup>4</sup> Os diplomatas do Ministério das Relações Exteriores do Brasil estão muito familiarizados com os debates sobre o desenvolvimento global, incluindo as relações Sul-Sul, e estão mais engajados com esses temas do que a sociedade civil.

priorizarem pesquisas e engajamento com temas mais amplos da cooperação para o desenvolvimento.

O fórum oficial do Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – Brics – é uma parte importante da agenda Sul-Sul do Brasil e influencia sua cooperação para o desenvolvimento. A Cúpula do Brics de 2014, realizada no Brasil, foi uma rara oportunidade para discutir as relações entre o Brasil e os demais membros do Brics (especialmente a China), a desigualdade nos países do grupo, seus deveres como provedores de cooperação para o desenvolvimento e o papel que o Novo Banco do Desenvolvimento irá cumprir na arquitetura financeira global.

## **2. A política externa brasileira e a cooperação para o desenvolvimento**

O Brasil sempre almejou ter um papel de peso nas questões internacionais. Com a quinta maior população do mundo, a sétima economia e sendo um país relativamente rico em recursos naturais, o Brasil é um ator global importante em termos geopolíticos.<sup>5</sup> No entanto, sua liderança internacional permanece limitada.

### **Nos governos do presidente Lula, o Brasil investiu em relações de poder globais mais igualitárias**

Durante os mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994–2002), a estratégia e o desejo do governo brasileiro era ser considerado parte, ou ao menos um parceiro próximo, dos países ocidentais – especialmente pelos membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Isso exigia que o país se integrasse à comunidade das nações desenvolvidas.

Desde que o ex-presidente Lula assumiu a presidência em 2003, o foco mudou para um engajamento Sul-Sul mais ativo.<sup>6</sup> Ao incrementar suas relações com outros países em desenvolvimento, o Brasil esperava fortalecer a solidariedade do Sul para questionar as desigualdades no equilíbrio global de poder e, em última análise, aumentar sua própria liderança no novo sistema global multipolar.<sup>7</sup> Reequilibrar as relações de poder globais em favor dos países em desenvolvimento se tornou a meta principal da política externa brasileira. A cooperação para o desenvolvimento era um dos instrumentos para atingir essa meta.

Como parte dessa visão, o Brasil tem buscado um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e posições de liderança em instituições internacionais. Brasileiros lideram atualmente a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). O Brasil tem sido um membro ativo do Brics e na criação do Novo Banco do Desenvolvimento, e liderou a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) e da União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

O objetivo de reequilibrar as relações de poder globais tem afetado a visão do Brasil de duas maneiras. Em primeiro lugar, o país tem optado por favorecer respostas impulsionadas nacionalmente ao invés de soluções propostas pelos países desenvolvidos. Em segundo lugar, o Brasil dá grande ênfase aos princípios de independência, respeito à soberania e não

---

<sup>5</sup> O tamanho da população está baseado nas estimativas da ONU: <http://www.un.org/popin/index.html>. O tamanho da economia leva em conta o produto interno bruto do Brasil em termos de paridade de poder de compra em 2014. Fonte: Base de dados do World Economic Outlook (Perspectivas da Economia Mundial), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/index.aspx>. O Brasil ocupa a 79ª posição quando se considera o produto interno bruto per capita.

<sup>6</sup> Durante os dois mandatos do ex-presidente Lula, o Brasil abriu 19 novas embaixadas somente na África.

<sup>7</sup> Costa Leite, Iara et al. (2014), [O engajamento brasileiro na cooperação internacional para o desenvolvimento](#); Banco Mundial e Ipea (2012), [Bridging the Atlantic: Brazil and Sub-Saharan Africa South-South Partnering from Growth](#)

interferência nos assuntos internos dos países parceiros – especialmente nas áreas de comércio, cooperação para o desenvolvimento e política externa.<sup>8</sup>

Essa linha de pensamento era dominante entre muitos dos membros de OSCs e acadêmicos entrevistados, especialmente aqueles mais próximos ao governo ou alinhados a correntes de pensamento mais à esquerda. Eles elogiam o êxito do Brasil tanto na erradicação da pobreza quanto na promoção da inclusão social por meio de soluções nacionais, apoiando a prioridade dada às relações Sul-Sul.

### **As partes interessadas sinalizam que o Brasil deve promover no exterior um modelo de desenvolvimento sustentável**

Muitas OSCs criticam o modelo de desenvolvimento brasileiro em virtude da persistente desigualdade, degradação ambiental, serviços públicos deficientes e pouca consideração ao impacto social e ambiental de segmentos como a agricultura de larga escala e os grandes projetos de infraestrutura. Acima de tudo, as OSCs criticam a política econômica do governo por sua dependência da exportação de produtos agrícolas, minérios e outros recursos naturais. Esse modelo de crescimento pautado nas exportações, que caracteriza o Brasil desde os tempos coloniais, é percebido como pouco benéfico para a população brasileira e responsável pelo aprofundamento da concentração de riqueza nas mãos das elites.

Para o Brasil ter uma parceria positiva no desenvolvimento de outros países em desenvolvimento, estas OSCs consideram essencial que o Brasil evite replicar as mazelas de seu próprio modelo em outros países. Isso é um grande motivador da atenção dada a essa questão pelas OSCs e pelos acadêmicos engajados com o tema no Brasil.

### **O principal objetivo da presidente Dilma Rousseff é fomentar a economia nacional**

O principal objetivo da política externa sob a liderança da presidente Dilma Rousseff é promover o crescimento da economia nacional, através do comércio exterior e a internacionalização de empresas privadas, financiadas pelo banco nacional de desenvolvimento (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social ou BNDES). O novo ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, foi encarregado de reforçar esse perfil global do Brasil e aumentar o comércio.<sup>9</sup>

Esta mudança também é causada por um cenário econômico mais difícil, com desaceleração do crescimento, queda nos preços das commodities, aumento da inflação e políticas fiscal e monetária mais restritivas. Há preocupação de que as prioridades econômicas possam prejudicar os esforços em áreas como a erradicação da pobreza e a preservação do meio ambiente. Não está claro até que ponto os interesses econômicos nacionais afetam a cooperação brasileira para o desenvolvimento.

O Brasil está muito interessado em cumprir um papel de peso no estabelecimento de metas de desenvolvimento sustentável, enfatizando as relações entre a redução da pobreza a preservação ambiental, nos marcos da agenda de desenvolvimento pós-2015. A ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, participou do Painel de Alto Nível de Pessoas Eminentemente estabelecido pelo Secretário-Geral da ONU. O governo está totalmente mobilizado para influenciar as metas de desenvolvimento sustentável, mantendo seu firme compromisso com a

---

<sup>8</sup> Historicamente, a política externa do Brasil foi influenciada pela “teoria da dependência”. Esta escola de pensamento tem sido popular na América Latina desde a década de 1940, especialmente por causa da obra de Raul Prebisch e Celso Furtado da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). A teoria argumenta, em síntese, que o subdesenvolvimento de alguns países não se deve a fatores internos ou a falhas do mercado, mas à dependência política e econômica dos países em desenvolvimento em relação aos desenvolvidos, num sistema capitalista globalizado. A autonomia política e a independência econômica em relação aos países desenvolvidos são vistas como cruciais para romper esse ciclo de dependência. Os pensadores tradicionais da teoria da dependência destacam as consequências negativa da dependência ao longo da história: colonialismo, desequilíbrios nas relações comerciais e, mais recentemente, o impacto negativo do “Consenso de Washington”. Esta abordagem corrobora as críticas ao pensamento econômico de modelo único, especialmente em torno das condicionalidades ligadas aos empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI).

<sup>9</sup> Valor Econômico (14 de janeiro de 2015), Por resultados na diplomacia comercial.

ONU e o sistema multilateral, e para aproveitar a oportunidade de exercer *soft power*.<sup>10</sup> Na época de nossas entrevistas, as OSCs brasileiras não estavam muito engajadas com essa agenda, pois consideravam ter pouca capacidade de influenciar processos globais. Esse engajamento aumentou um pouco desde setembro de 2014, mas continua pequeno.

### 3. O Brasil como ator da cooperação para o desenvolvimento

#### As motivações políticas da cooperação brasileira para o desenvolvimento estão mudando

Há mais de 50 anos o Brasil está envolvido com a cooperação internacional para o desenvolvimento. Nas administrações do presidente Lula (2003–2011), houve um esforço determinado para dar maior escala a essa cooperação. O Brasil manteve boas relações com a Europa e a América do Norte, enquanto cumpria um papel de liderança na América Latina e reforçava os laços econômicos e diplomáticos com a África. O combate à pobreza e à fome eram os objetivos principais da cooperação para o desenvolvimento e, no final daquele período, foi estimulado um maior engajamento do setor privado brasileiro com outros países, especialmente com os países africanos.<sup>11</sup>

A manutenção de uma reputação positiva e credibilidade entre os países parceiros é um fator impulsionador importante para as relações exteriores do Brasil. Os diplomatas brasileiros tentam reforçar o perfil do país como capaz e aberto a negociar com qualquer outro país, sem comprometer sua autonomia e credibilidade.<sup>12</sup> O presidente Lula endossava plenamente essa abordagem, enquanto a presidente Dilma prefere um enfoque mais pragmático nas relações internacionais.

Embora a presidente Dilma tenha mantido o foco de seu antecessor no papel de liderança na América Latina e no reforço das relações com a África, os desafios domésticos têm sido sua prioridade. Ela tem dedicado menos energia às relações externas, fazendo menos viagens oficiais ao estrangeiro, recebendo menos visitantes oficiais, com a destacada exceção do Brics.<sup>13</sup> O Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) e a [Agência Brasileira de Cooperação](#) (ABC) – um órgão do Ministério com o mandato formal de coordenar e implementar a cooperação técnica internacional do Brasil – sofreram cortes orçamentários substantivos. O percentual do Itamaraty no orçamento nacional caiu de 0,5% (2003) para 0,27% (2014).<sup>14</sup>

#### Os dados da cooperação brasileira para o desenvolvimento são limitados

Embora sua escala e detalhamento sejam difíceis de acompanhar ao longo do tempo, o Brasil parece ter mais do que duplicado sua cooperação para o desenvolvimento desde 2005.<sup>15</sup> Ela atingiu US\$ 893 milhões em 2010, sendo 37% destinados para operações de manutenção da paz e 34% destinados a contribuições para organizações internacionais, como a ONU (Figura 2). A deficiência de dados sobre a cooperação ao desenvolvimento dos provedores emergentes torna difícil fazer comparações, porém se levarmos em conta o tamanho de sua economia, a cooperação brasileira para o desenvolvimento é menor do que a da China e da Arábia Saudita (segundo as estimativas disponíveis).<sup>16</sup>

<sup>10</sup> Hackenesch, C. e Heiner, J. (2013), [Post 2015: How Emerging Economies Shape the Relevance of a New Agenda](#); Milani, C. e Carvalho, T. (2012), [Cooperação Sul Sul e política externa: Brasil e China no continente africano](#).

<sup>11</sup> Waldersee, Victoria (2014), [Chinese and Brazilian Private Firms in Sub-Saharan Africa](#).

<sup>12</sup> Milani, Carlos et al. (2014), [Atlas da política externa brasileira](#).

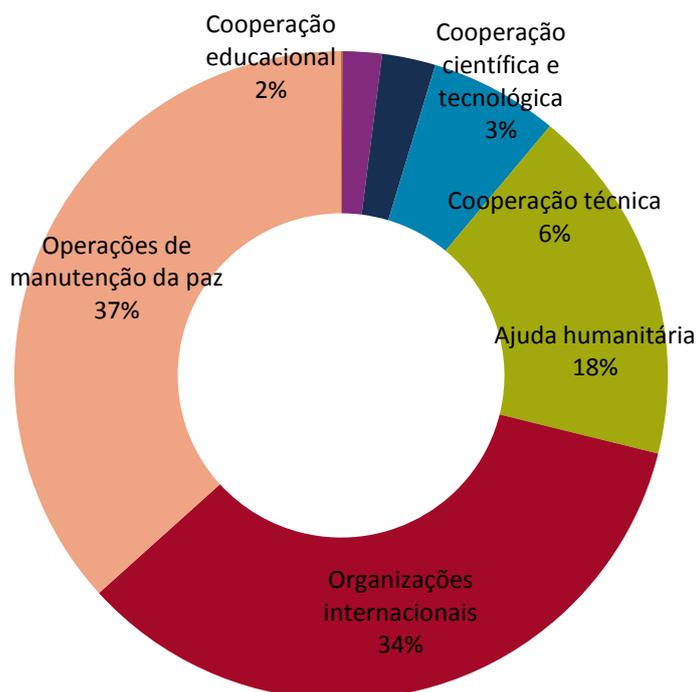
<sup>13</sup> iG (2 de junho de 2014), [Com orçamento apertado, Dilma freia pilares da política externa de Lula](#).

<sup>14</sup> Folha de São Paulo (23 de janeiro de 2015), [Itamaraty diz não ter como cobrir despesas](#).

<sup>15</sup> Cálculos baseados em dados do Ipea (2010), [Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009](#); Ipea (2013), [Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2010](#)

<sup>16</sup> Ver [Investments to End Poverty](#) e [Development Cooperation for the Future](#).

Figura 2. A maior parte da cooperação para o desenvolvimento vai para manutenção da paz e organizações internacionais



Notas: Desembolsos brutos em 2010. Cálculos da *Development Initiatives* com base em dados do Ipea (2013)

O governo brasileiro publicou dois relatórios que, juntos, cobrem os fluxos referentes ao período de 2005 a 2010 e que foram compilados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).<sup>17</sup> Um novo relatório incluindo os fluxos até 2013 está sendo preparado, porém não se sabe quando será publicado. Embora essas publicações forneçam informações muito úteis sobre a cooperação ao desenvolvimento brasileira com outros países em desenvolvimento, elas poderiam ser melhoradas.<sup>18</sup> Além disso, não existem mecanismos para coletar e compartilhar de forma consistente as informações de todos os ministérios e órgãos envolvidos.

Os dados mostram que 91 entes federais forneceram cooperação para o desenvolvimento em 2010; porém a coordenação interna do sistema é muito limitada. A ABC tem o mandato formal de coordenar e implementar a cooperação técnica internacional do Brasil, mas essa responsabilidade não está de acordo com sua capacidade de controlar os recursos. Esta forma de cooperação representa somente 6% do total da cooperação brasileira e a agência implementa 80% da cooperação técnica.<sup>19</sup> Os restantes 94% são providos por outros entes do governo federal, com uma coordenação residual da ABC. Aparentemente o governo não tem realizado uma tentativa consistente de para aumentar esse nível de coordenação.

O Brasil também fornece cooperação para o desenvolvimento por meio de estados e municípios.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Ipea (2010), [Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009](#); Ipea (2013), [Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2010](#).

<sup>18</sup> Ver [Development Cooperation for the Future](#).

<sup>19</sup> Cálculos baseados em dados do Ipea (2013), [Brazilian Development Cooperation 2010](#).

<sup>20</sup> Esta pesquisa não cobriu essa modalidade de cooperação para o desenvolvimento.

## O Brasil possui seus próprios princípios e práticas de cooperação para o desenvolvimento

A cooperação brasileira para o desenvolvimento é guiada oficialmente por um conjunto de princípios diferentes daqueles que guiam a definição da OCDE para a ajuda oficial ao desenvolvimento. Esses princípios da cooperação brasileira incluem a solidariedade com as nações em desenvolvimento, a não interferência em seus assuntos internos, a igualdade nas relações com outros países e o fato de que a cooperação é impulsionada pelas demandas dos países parceiros. Estes princípios são atrativos para muitos países em desenvolvimento, especialmente para aqueles que veem a cooperação para o desenvolvimento como meio de aprender com os êxitos do Brasil. O benefício mútuo, no lugar de ser um princípio diretor, é considerado um resultado das relações de cooperação.

Na maioria dos casos, a cooperação técnica brasileira é fornecida por servidores públicos. O governo brasileiro vê nisso um mérito de sua cooperação, argumentando que funcionários públicos com expertise estão em melhor posição para implementar atividades baseadas em políticas nacionais do que consultores externos, comumente usados na cooperação Norte-Sul – além de custarem menos. Esta abordagem tem suas limitações. Servidores públicos podem ter experiência em suas próprias áreas no Brasil, mas podem não ter a expertise para aplicar essa experiência no contexto de outros países. Falta-lhes experiência no trabalho da cooperação técnica internacional, conhecimento extenso dos sistemas dos países parceiros e da cultura local, o que pode constituir um grande desafio. Além disso, embora os diplomatas brasileiros sejam muito respeitados e qualificados, não parecem receber treinamento específica na provisão de cooperação para o desenvolvimento.

## 4. Prioridades das partes interessadas nacionais para a cooperação brasileira para o desenvolvimento

Para vários acadêmicos e OSCs trabalhando com política externa e cooperação para o desenvolvimento, o objetivo principal é democratizar essa área de política pública. Muitas políticas nacionais são debatidas publicamente, porém o exame público da política externa brasileira é ainda muito limitado.

A política externa é de responsabilidade formal da Presidência e é conduzida pelo Ministério das Relações Exteriores; o Congresso brasileiro tem um envolvimento muito limitado em política externa. Formalmente, qualquer tratado internacional que implique em obrigações nacionais ou em guerra deve ser aprovado pelo Congresso. No entanto, tratados normalmente são aprovados com debates muito limitados entre os parlamentares, tornando-se procedimentos meramente burocráticos. O interesse do Congresso em temas de política externa está restrito a poucas pessoas, mas tende ao crescimento, impulsionado pelo engajamento do Brasil nos Brics e pela internacionalização das empresas brasileiras.<sup>21</sup>

À medida que a política externa ficou mais vigorosa na última década, a sociedade civil e a universidade se envolveram mais. Também a cobertura da mídia, antes muito limitada, tem crescido.

Os principais fatores que impulsionam esse crescente interesse público são:

- A priorização da política externa feita pelo presidente Lula.
- Eventos internacionais, como as conferências Rio 92 e Rio+20, e a liderança no tema do desenvolvimento sustentável, além da Copa do Mundo e as Olimpíadas.
- A percepção de uma demanda crescente dos países em desenvolvimento e outros parceiros pela cooperação brasileira para o desenvolvimento.
- Grande interesse estrangeiro nos programas sociais, incluindo o Bolsa Família e seu impacto no desenvolvimento.

---

<sup>21</sup> Um exemplo é o financiamento do BNDES às empresas de construção brasileiras para construir infraestrutura portuária em Cuba e no Uruguai, quando a infraestrutura dos portos brasileiros é ainda um enorme problema. Ver [aqui](#).

- Participação no Brics e o anúncio da criação do Novo Banco de Desenvolvimento.
- O aumento dos empréstimos e das [operações internacionais](#) do BNDES (com abertura de escritórios em Johannesburg, Londres e Montevidéu), assim como a abertura em 2008 de sua Divisão Internacional, que coordena as operações internacionais do Banco.

A seção a seguir apresenta as prioridades principais citadas nas entrevistas.

### **Prioridade 1: um novo marco institucional e legal**

O Brasil tem marcos institucional e legal frágeis para conduzir sua cooperação para o desenvolvimento.<sup>22</sup> A cooperação é descentralizada e provida por muitos ministérios e a ABC cumpre um papel marginal na coordenação (ver seção 3).

Os entrevistados reconhecem que o sistema descentralizado da cooperação brasileira para o desenvolvimento permite flexibilidade para atender as solicitações dos países parceiros, mas observam que ele leva também à fragmentação e prejudica a responsabilização. As cadeias decisórias formais e informais são difíceis de acompanhar. Há uma percepção de que decisões são tomadas numa base *ad hoc* diante do surgimento de oportunidades, por solicitações internacionais, interesses internos ou por influências políticas, ao invés de se alinharem a uma estratégia clara, com base em uma avaliação de necessidades, ou mesmo sem levar em conta as vantagens comparativas do Brasil.

O marco legal existente limita as operações fora do país, como a contratação de serviços no estrangeiro. O Brasil tem feito parcerias com agências internacionais, incluindo o Programa Mundial de Alimentos e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), para superar algumas dessas restrições e implementar atividades, deslocar recursos e contratar pessoal para executar os projetos.<sup>23</sup>

As OSCs e os acadêmicos entrevistados sugeriram que, sem coordenação e uma estratégia abrangente, a complexidade institucional leva a práticas ineficientes, inadequada alocação de recursos e pouca compreensão do impacto. Eles consideram que um marco institucional novo e melhorado, assim como uma regulação adequada são vitais para aperfeiçoar a provisão da cooperação brasileira para o desenvolvimento, como também sua responsabilização e impacto.

Em 2013, a presidente Dilma Rousseff anunciou a criação de uma nova agência para coordenar a cooperação para o desenvolvimento, o comércio e os investimentos entre Brasil, África e América Latina. O reconhecimento de que a ABC precisava de reformas foi bem recebido, porém o anúncio também despertou preocupações, pois a combinação da cooperação para o desenvolvimento, política externa, comércio e investimentos brasileiros no exterior enfraqueceria a natureza não condicional e focada na solidariedade da cooperação brasileira para o desenvolvimento.<sup>24</sup>

As pessoas entrevistadas são, em sua maioria, a favor da criação de um órgão de coordenação entre atores da cooperação e não da concentração dessas atividades em uma única agência de cooperação. Esse arranjo preservaria a riqueza de prover a cooperação por meio de muitos órgãos, porém se teria um órgão com recursos mais adequados e um mandato mais forte do que os da atual ABC. Na visão deles, a agência deveria refletir a singularidade da cooperação brasileira para o desenvolvimento e não replicar modelos que podem funcionar em outros lugares, mas não se ajustam à realidade brasileira.

<sup>22</sup> A Constituição Federal do Brasil afirma que a "cooperação entre os povos para o progresso da humanidade" é um princípio das relações internacionais. Outros princípios são a independência nacional, a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados, a proteção da paz, a resolução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo e o asilo político.

<sup>23</sup> Cabral, L. e Weinstock, J. (2010), [Brazilian Technical Cooperation for Development: Drivers, Mechanisms and Future Prospects](#).

<sup>24</sup> Uma tal mudança seguiria os passos de recentes alterações em outros países. Por exemplo, em 2013, a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional foi transferida para o Departamento das Relações Exteriores e Comércio Internacional; no mesmo ano, a Austrália suprimiu a Agência Australiana para o Desenvolvimento Internacional e realocou suas responsabilidades para o Departamento das Relações Exteriores e Comércio.

## **Prioridade 2: a cooperação brasileira para o desenvolvimento deve garantir a responsabilização e uma formulação de políticas mais inclusiva**

Em 2013, foi formalmente solicitado ao Ministério das Relações Exteriores que se estabelecesse um “conselho de política externa” envolvendo as diversas partes interessadas (ver a seção sobre os principais atores).<sup>25</sup> Embora a solicitação tenha sido aceita, as discussões continuam mais de um ano depois e os próximos passos ainda não estão claros.

Em março de 2014, o Ministério das Relações Exteriores organizou uma rodada de reuniões intituladas “Diálogos sobre política externa” com diversas partes interessadas.<sup>26</sup> Essas reuniões eram para subsidiar a criação do primeiro livro branco brasileiro sobre política externa, estabelecendo princípios, prioridades e diretrizes concretas para as ações do país no exterior.<sup>27</sup> Foi grande a adesão aos Diálogos, confirmando o amplo interesse do público sobre o tema. No entanto, alguns dos participantes expressaram reservas sobre o grau de compromisso do Ministério das Relações Exteriores com esse processo, sugerindo que o acesso direto e informal aos tomadores de decisão continua sendo um canal fundamental para influenciar as políticas públicas. Não se sabe como exatamente os comentários serão utilizados e se (e quando) o documento será divulgado. Algumas OSCs têm defendido um processo mais claro.<sup>28</sup>

Um debate paralelo diz respeito à definição oficial da cooperação brasileira para o desenvolvimento. A definição estatística usada pelo Ipea, que corresponde às despesas orçamentárias correntes e às contribuições para organizações internacionais, não é oficialmente endossada pelo governo brasileiro, nem tampouco está baseada num amplo debate nacional.<sup>29</sup> Vários dos entrevistados encaram o financiamento internacional do BNDES como uma importante omissão (ver a seção a seguir).

## **Prioridade 3: a transparência como instrumento de política pública**

Os entrevistados expressaram preocupação com as limitações das informações e a falta de diálogo do governo.

A transparência na cooperação para o desenvolvimento é uma questão delicada e não há um consenso político forte entre os formuladores de política. Os recursos disponíveis são insuficientes para coletar, analisar e disseminar informações dentro de um sistema complexo de cooperação para o desenvolvimento.<sup>30</sup> Alguns tomadores de decisão se mostraram céticos em relação aos eventuais benefícios em atender os pedidos de aumento da transparência feitos pela comunidade internacional do campo da cooperação para o desenvolvimento.

A ABC oferece uma base de dados online dos projetos bilaterais e trilaterais coordenados pela agência, porém as informações financeiras não estão disponíveis e não fica claro o grau de abrangência da base de dados. Os relatórios compilados pelo Ipea representam um progresso bem-vindo, porém ainda são insuficientes para atender as necessidades de conhecimento das partes interessadas a nível nacional e internacional.

---

<sup>25</sup> GR-RI (16 de julho de 2013), [Pela criação de um órgão institucional permanente de consulta, participação e diálogo sobre a política externa brasileira](#).

<sup>26</sup> As sessões temáticas foram as seguintes: O Brasil, a América Latina e a integração regional; as relações do Brasil com os países desenvolvidos; perspectivas para uma nova governança internacional; políticas públicas para os brasileiros no exterior; cooperação; cultura e educação; promoção comercial; Oriente Médio; África; desafios da política comercial brasileira; mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável; ciência e tecnologia; e nova geopolítica da energia.

<sup>27</sup> EBC Agência Brasil (2 de abril de 2014), [Itamaraty encerra debates que vão compor o Livro Branco da política externa](#).

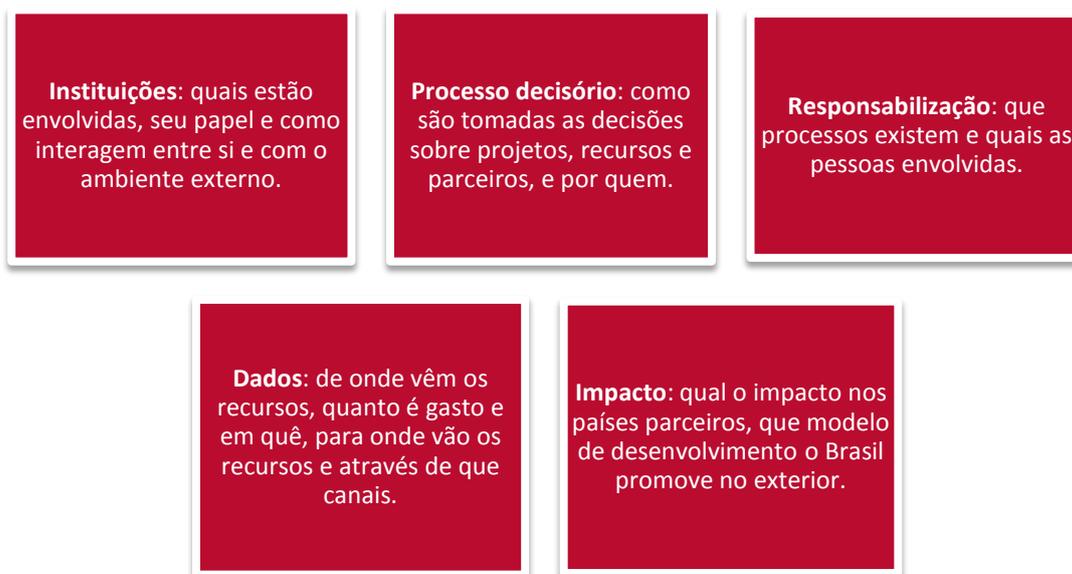
<sup>28</sup> Le Monde Diplomatique Brasil (3 de fevereiro de 2014), [Livro branco: o Itamaraty está mudando?](#)

<sup>29</sup> A definição inclui as seguintes despesas: i) servidores públicos e outros funcionários da administração pública federal, incluindo despesas com viagens, diárias, salários, horas trabalhadas, bolsas e doações; ii) contribuições para organizações internacionais feitas pelo governo federal. Estão excluídos o alívio da dívida e empréstimos, qualquer que seja seu tratamento concessional.

<sup>30</sup> Uma avaliação recente da implementação da legislação brasileira de acesso à informação mostra que o Itamaraty tem desempenho inferior à média dos órgãos executivos (44% de respostas às solicitações de informação do público contra uma média de 65% para todos os órgãos do Executivo). A fonte de todos os dados é: <http://observatorio.artigo19.org/>. O Brasil regulamentou a transparência das autoridades públicas e o acesso à informação (Lei Complementar 131/2009 e Lei 12.527 de novembro de 2011). A regulamentação estabelece que todas as entidades federais têm de divulgar informações para o público, com algumas exceções também regulamentadas por lei.

Em contraste com o setor público, a sociedade civil e a academia consideram o acesso à informação um desafio crucial para melhorar o nível do debate sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento. A transparência é vista de forma positiva por esses atores, que consideram ser necessária uma discussão sobre como prestar contas da cooperação para o desenvolvimento brasileira – o que deve ser levado em conta, como quantificar e como relatar. Entendem a transparência como uma ferramenta para aumentar o conhecimento e a responsabilização e, em última análise, democratizar o processo decisório. As demandas por transparência envolvem cinco áreas (Figura 3).

Figura 3. A transparência da cooperação brasileira para o desenvolvimento abrange cinco dimensões



Os entrevistados estão pouco familiarizados com a Iniciativa Internacional de Transparência da Ajuda (IATI), uma iniciativa voluntária envolvendo múltiplos atores, que busca melhorar a transparência da cooperação para o desenvolvimento, com o objetivo de maximizar seu impacto no combate à pobreza. A IATI é apoiada por um consórcio liderado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e propõe um padrão de dados comum e aberto para a publicação online de informações sobre a cooperação para o desenvolvimento.

Ficou comprovado que esse padrão é adaptável às necessidades dos diferentes doadores. Atualmente, mais de 300 organizações diferentes – doadores bilaterais, instituições multilaterais, OSCs nacionais e internacionais, fundações filantrópicas e consultorias privadas – já publicam informações na IATI.<sup>31</sup>

#### **Prioridade 4: necessidade de maior coerência entre os princípios e as práticas da cooperação para o desenvolvimento**

A cooperação brasileira para o desenvolvimento está baseada em valores nacionais de democracia, respeito aos direitos humanos e inclusão social. Os princípios da cooperação brasileira não estão em disputa pela comunidade engajada neste campo. No entanto, muitos relatam uma falta de estratégia e de evidências de que esses princípios influenciam de fato o processo decisório sobre quando, como e com quem cooperar.

É limitada a informação disponível sobre o impacto que a cooperação brasileira para o desenvolvimento tem concretamente. São percebidos riscos de incompatibilidade ou conflito entre princípios igualmente importantes, entre eles os seguintes: ação impulsionada pelas demandas, solidariedade e benefícios mútuos para os países em desenvolvimento, respeito à soberania e não interferência em face dos compromisso com os direitos humanos. A maior

<sup>31</sup> É também limitado o engajamento com o Índice de Transparência da Ajuda, que classifica os provedores de ajuda para o desenvolvimento de acordo com sua transparência. Ver: <http://newati.publishwhatyoufund.org/2013/donor/brazil/>.

parte dos entrevistados rejeita o estabelecimento de condicionalidades na cooperação e defendem a implementação coerente dos princípios e um processo decisório mais democrático.

A maioria das pessoas ressaltou o desejo de que o Brasil evitasse a adoção de soluções replicadas sem considerar o contexto local, etnocentrismo e condicionalidades, estes fatores sendo considerados como algumas das deficiências da cooperação dos países desenvolvidos. Estes atores expressam preocupação com os esforços governamentais para impulsionar a internacionalização do setor privado e em países com regimes antidemocráticos.

## Cooperação estruturante

Há uma percepção de que a cooperação brasileira para o desenvolvimento carece de uma estratégia coerente que abranja todas os órgãos envolvidos, alguns deles implementando sua própria abordagem, com pouca ou nenhuma referência aos demais.

Uma dessas abordagens é a cooperação "estruturante". Este conceito vem sendo debatido e seu significado varia de uma agência para outra e até mesmo de uma pessoa para outra dentro da mesma agência.

Uma das interpretações está baseada numa abordagem peculiar da cooperação brasileira para o desenvolvimento. A "cooperação estruturante" iria além do mero compartilhamento de um conjunto de políticas públicas implementadas no Brasil. Seu objetivo é guiar uma agenda baseada em direitos e fomentar a autodeterminação dos países parceiros que estão adaptando a seus contextos as políticas públicas nacionais brasileiras e também os valores e enfoques que as norteiam.<sup>32</sup> Os benefícios dessa abordagem têm sido debatidos: alguns dos entrevistados endossaram sua premissa de desenvolver sistemas sustentáveis de "baixo para cima", enquanto outros destacaram as dificuldades de adaptar a experiência brasileira a outros contextos. Soluções que funcionam no Brasil não irão necessariamente funcionar em lugares com condições sociais, econômicas e institucionais substancialmente diferentes.<sup>33</sup> Alguns também argumentam que o Brasil ainda enfrenta seus próprios desafios em traduzir esses princípios em políticas públicas e serviços adequados na esfera doméstica, o que lançaria dúvidas sobre sua capacidade de promover soluções análogas no exterior.

Uma segunda interpretação da "cooperação estruturante" questiona a distinção entre ajuda humanitária e cooperação para o desenvolvimento e encara a intervenção humanitária como uma oportunidade para desenvolver soluções de longo prazo. Esta abordagem é vista como positiva, ao buscar preencher a lacuna entre a ação por vezes breve e pontual da ajuda humanitária e as intervenções estruturantes de longo prazo. Alguns salientam que esse enfoque que funde ajuda humanitária com ambições estruturais e atividades de desenvolvimento pode ser problemático. Em situações de conflito, por exemplo, iniciativas estruturantes que tenham como objetivo a mudança do ambiente podem ser interpretadas como sendo favoráveis a instituições e grupos específicos ou de um lado do espectro ideológico, comprometendo o discurso brasileiro de endosso aos princípios humanitários da imparcialidade e neutralidade.<sup>34</sup>

A "cooperação estruturante" tem sido ativamente endossada pela Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME), um importante departamento do Itamaraty que trabalha com segurança alimentar e nutricional nos países parceiros. A CGFOME promove soluções para desenvolver economias e instituições subnacionais e locais, reduzindo a vulnerabilidade a desastres, por meio de diálogo com OSCs e lideranças comunitárias locais, incentivando que elas se apropriem das atividades de cooperação. Agências como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) têm utilizado essa abordagem em iniciativas na área de saúde e agricultura..

<sup>32</sup> Um exemplo seria a cooperação do Brasil com Moçambique no setor de saúde. Este envolvimento é baseado nos planos nacionais de Moçambique, mas também na experiência das contrapartes brasileiras no estabelecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil. Em seguida à redemocratização do Brasil, médicos jovens promoveram o princípio constitucional da saúde como um direito de todos os cidadãos e trabalharam para instituir um sistema que refletisse essa visão. Ele incluía um serviço de saúde pública, treinamento médico e pesquisa, e alguma autonomia para a produção de medicamentos. As atividades em Moçambique refletiriam esse desenho e objetivo. Ver: Centro de Estudos e Pesquisas Brics (2014), [Brazilian Health and Agriculture Cooperation in Mozambique: An Overview](#) (Cooperação brasileira em Moçambique nas áreas de saúde e agricultura – uma visão geral)

<sup>33</sup> No caso da cooperação para o desenvolvimento da saúde moçambicana, os pesquisadores assinalaram, em primeiro lugar, que o estabelecimento do SUS no Brasil foi baseado numa opção constitucional, o que não foi feito em Moçambique. Em segundo lugar, o SUS foi o resultado de campanha feita pela sociedade civil, que foi capaz de manter vivo esse objetivo até que recursos nacionais estivessem disponíveis após os anos 1990 e, por fim, essa sociedade civil estava pronta para defender o sistema no longo prazo. Esta mobilização não existe em Moçambique. Em terceiro lugar, embora o acordo de cooperação entre o Brasil e Moçambique seja bem amplo, não está claro se algumas das iniciativas desfrutam do necessário consenso em Moçambique.

<sup>34</sup> Para mais detalhes sobre a ação humanitária do Brasil, ver: [Global Humanitarian Assistance Brazil's country profile](#) (Perfil da ajuda humanitária global do Brasil).

## **Prioridade 5: garantir um impacto positivo nos países parceiros em desenvolvimento**

Uma preocupação central da academia e das OSCs é o impacto da cooperação brasileira para o desenvolvimento nos países parceiros. Elas temem que a cooperação brasileira replique algumas dinâmicas nacionais que são consideradas perpetuadoras da desigualdade brasileira e do acesso desigual a direitos, embora a desigualdade venha diminuindo. O exemplo mais citado é o projeto PróSAVANA, um acordo trilateral para desenvolvimento agrícola em Moçambique entre o governo moçambicano, a ABC brasileira e a Agência de Cooperação Internacional do Japão.<sup>35</sup>

Outra preocupação é a deterioração da reputação brasileira no exterior. Há uma necessidade grande de melhores informações de campo e algumas iniciativas começam a preencher essa lacuna como, por exemplo, pesquisas sobre a cooperação agrícola.

O governo não tem dado sinais claros e coerentes de seu compromisso com avaliação e análise de impacto de suas iniciativas. Estes processos são ocasionais ou sequer são realizados.<sup>36</sup> As entrevistas revelaram que a diretriz principal da cooperação brasileira para o desenvolvimento é compartilhar conhecimentos sobre as políticas públicas do Brasil. De acordo com algumas autoridades públicas, a responsabilidade de adaptar e implementar aquelas políticas é exclusivamente do país parceiro. Esta perspectiva pode levar essas autoridades à conclusão de que a avaliação de resultados está além das responsabilidades do governo brasileiro.

## **Prioridade 6: um BNDES mais transparente e responsável**

As OSCs e alguns acadêmicos veem o financiamento internacional do BNDES como extremamente importante para a política externa, especialmente a cooperação para o desenvolvimento.

O BNDES é uma das maiores instituições financeiras para promoção do desenvolvimento do mundo – o que o torna cada vez mais um foco das atenções nacionais e internacionais. Embora a promoção do desenvolvimento nacional seja seu mandato, o BNDES apoia a internacionalização das empresas brasileiras para exportar e investir em outros países..

O fórum sobre transparência no BNDES é uma rede de OSCs que estabelece um diálogo com o BNDES sobre seus padrões de salvaguarda socioambientais e transparência. São de especial interesse para alguns de seus integrantes como as operações internacionais financiadas pelo BNDES e a cooperação brasileira para o desenvolvimento dialogam, se elas se impulsionam mutuamente e que impacto têm sobre as populações locais. Muitas organizações da rede procuram mais detalhes sobre o portfólio internacional do BNDES e exigem que o Banco assegure que os padrões socioambientais nos projetos internacionais que financia sejam pelo menos iguais aos dos projetos brasileiros.

---

<sup>35</sup> O nome completo é Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento da Agricultura das Savanas Tropicais em Moçambique. Baseado nas similaridades entre a região brasileira do Cerrado e o Corredor de Nacala em Moçambique, o programa tem como objetivo fomentar um modelo de produção de commodities em grande escala adotado pelo Brasil no Cerrado, numa parceria com o Japão. Essa tecnologia foi implementada no Brasil na década de 1970 e, desde então, tem sido um sucesso econômico. Porém, é fortemente criticada por privar os pequenos produtores locais de seu modo de vida e de seu meio de subsistência. Tanto ativistas de base brasileiros quanto moçambicanos têm feito campanha contra esse projeto.

<sup>36</sup> É uma exceção significativa o programa Purchase from Africans for Africa (Comprar aos Africanos para a África), conduzido em parceria com a FAO, o Programa Mundial de Alimentos e o Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional. Ver [Phase I Learning and Results Report](#).

## 5. Um pequeno mas comprometido grupo de atores no Brasil

### O debate nacional sobre cooperação para o desenvolvimento é limitado

Há pouca discussão pública no país sobre o papel do Brasil como ator internacional. O debate pré-eleitoral de 2014 foi quase exclusivamente focado em temas domésticos, sugerindo que a política externa ainda tem importância limitada e goza de pouca familiaridade do público em geral. Historicamente, a política externa é vista como um assunto para diplomatas e especialistas.

Para o grande público, não está clara a razão para o engajamento internacional brasileiro com países em desenvolvimento e como essas relações podem beneficiar o Brasil. É pouco conhecido o uso de recursos públicos no exterior e, algumas vezes, os projetos internacionais são criticados por empregarem recursos financeiros nacionais já limitados para outros fins que não o atendimento a demandas domésticas. A cooperação para o desenvolvimento é uma parcela pequena do orçamento nacional e tem pouca visibilidade, despertando, portanto, um interesse limitado. As OSCs e outras partes interessadas têm poucas opções de financiamento para se envolverem com essa questão, agravando a ausência de uma discussão pública bem fundamentada sobre política externa.

É um grande desafio construir uma base de apoio forte e envolvendo múltiplas partes interessadas para engajar tanto o governo quanto o público nessa área. A maior parte dos acadêmicos e das OSCs têm acesso limitado aos tomadores de decisão e pouca influência sobre eles. Órgãos com responsabilidade formal de supervisão da cooperação para o desenvolvimento, como a ABC, têm pouca influência sobre o processo decisório. Outras agências têm adquirido mais importância como, por exemplo, a Embrapa, o Programa Mundial de Alimentos (WFP, na sigla em inglês) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Os processos decisórios são difíceis de identificar, monitorar e influenciar.

Os resultados de um levantamento recente entre líderes mostrou uma divisão de opiniões em relação ao papel internacional do Brasil.<sup>37</sup> Mais de dois terços (71%) achavam que o Brasil tinha alguma ou uma forte influência no mundo. Porém, ao mesmo tempo, mais de um terço (36%) pensava que o país poderia aumentar seu peso internacional, enquanto 57% afirmavam que o Brasil não tinha capacidade de incrementar sua influência política global.

Cerca de 61% pensavam que o Brasil fornecia alguma forma de ajuda a outros países, mas 26% disseram que não sabiam. A metade dos pesquisados (51%) achava que o Brasil deveria prover “ajuda externa”, enquanto dois quintos (40%) eram contra esse tipo de apoio. Entre os fatores demotivação mais importantes desse apoio foram citados os seguintes: segurança nacional, redução da pobreza, fomento à paz e segurança mundiais e solidariedade.<sup>38</sup>

### Um debate mais amplo poderia aumentar a responsabilização e a legitimidade

Estes resultados servem de apoio à demanda por um debate nacional aberto que poderia contribuir para melhorar a responsabilização e a legitimidade das atuais práticas. Sem uma base de apoio nacional para desenvolver conhecimentos e exercer influência política, os incentivos para que o governo melhore o sistema serão limitados e a continuidade do compromisso brasileiro de compartilhar expertise e recursos para erradicar a pobreza em escala global pode ficar ameaçada.

Apesar disso, existe um grupo pequeno mas ativo de pessoas e organizações dedicadas a melhorar os debates sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento – muitas delas entrevistadas para este estudo. A maior parte desses atores estão alinhados ao eixo político de esquerda e já estiveram envolvidos nos debates sobre desenvolvimento, sob o ponto de vista

<sup>37</sup> Estes pontos de vista não necessariamente representam as opiniões dos formuladores de políticas ou dos especialistas em cooperação para o desenvolvimento.

<sup>38</sup> Henson, S. (2013), [Brazil Public Opinion Monitor: Baseline Survey Results](#).

do Brasil como país recipiente. Possuem formação ideológica influenciada pelos movimentos que surgiram durante o processo de redemocratização, após os governos militares (1964-1984), da Conferência de Bandung de países não alinhados em 1955 às conferências do Rio de Janeiro sobre desenvolvimento sustentável, realizadas em 1992 e 2012. Alguns desses atores têm vínculos estreitos com sindicatos e movimentos sociais fortes, tais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), e apoiaram o Partido dos Trabalhadores (PT) desde sua fundação. A dimensão política é um elemento norteador da atuação desses atores.

Outros grupos, dos quais alguns representantes também foram entrevistados para este estudo, veem o papel internacional do Brasil sob um foco mais geopolítico e econômico. Eles encaram a atuação do governo brasileiro no exterior como um meio de reequilibrar o poder entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, assim como uma oportunidade de fomentar a internacionalização do setor privado brasileiro e os resultados comerciais.

As organizações envolvidas com a cooperação brasileira para o desenvolvimento têm origem e formação muito distintas e cumprem papéis diferentes no sistema. Uma categorização provisória as divide em provedores e estudiosos (ver apêndice).

### **Algumas iniciativas constroem espaços para discussão**

Embora algumas organizações se envolvam individualmente nas questões da cooperação para o desenvolvimento, falta um debate amplo e inclusivo da pluralidade de atores que compõem a sociedade brasileira.

O grupo mais bem estabelecido que discute o papel internacional do Brasil é o Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GRI), formado por pessoas influentes e especialistas na área. O grupo é bem conceituado, mas a participação somente por convite e a proximidade ao governo limitam o fomento de discussões abertas, com a participação das diversas partes interessadas.

Outros espaços de debates mais inclusivos são liderados pelo *think tank* Articulação Sul e pelo Instituto de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (INCIDE). Esse grupo organiza reuniões temáticas regulares sobre o tópico do “Brasil como ator da cooperação para o desenvolvimento”. Paralelamente, a Articulação Sul lançou a plataforma digital [Observatório Brasil e o Sul](#), um portal online com informações sobre a cooperação para o desenvolvimento, integração, alianças políticas, investimentos e relações comerciais. O grupo também publica notícias e relatórios, e organiza debates.

Outro grupo, apoiado pela Oxfam Internacional e o Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (Ceresan), analisa a cooperação brasileira para o desenvolvimento da perspectiva da segurança alimentar e nutricional, ao mesmo tempo que busca oportunidades para disseminar os conhecimentos sobre este campo.

O Brics Policy Center, uma instituição de pesquisa filiada à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, dá espaço para uma discussão qualificada sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento, envolvendo uma diversidade de partes interessadas. Seus pesquisadores estão ativamente engajados com discussões sobre políticas públicas. Outros espaços estão vinculados a redes já existente, por exemplo, a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip), ou espaços temáticos, como o Fórum BNDES.

Para a maior parte dos entrevistados, um dos maiores desafios é identificar interlocutores nas instituições públicas. Embora ocorram discussões proveitosas com alguns representantes do poder público, o acesso à informação e a influência sobre a formulação das políticas são difíceis. É necessária uma maior participação das partes interessadas, como o setor privado, parlamentares e um envolvimento mais amplo da administração pública.

## **6. O que isso significa para o futuro da cooperação brasileira para o desenvolvimento?**

O Brasil tem o potencial de liderar a agenda do Sul sobre o futuro da cooperação para o desenvolvimento. Tem buscado avançar nessa agenda por meio da cooperação para o desenvolvimento, porém também por meio do esforço diplomático para colocar a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável no topo da agenda pós-2015.

O Brasil soube inspirar mudanças e vem compartilhando suas experiências com outros países em desenvolvimento, tanto por conta própria quanto por meio de parcerias com organizações internacionais e doadores. Tornou-se uma liderança internacional tanto na luta contra a pobreza e a fome quanto na promoção do desenvolvimento sustentável. Cresceram as demandas por parcerias de cooperação de países em desenvolvimento, juntamente com solicitações do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE e de doadores multilaterais buscando estabelecer acordos triangulares com o Brasil e um país em desenvolvimento.

### **O Brasil precisa construir uma base de apoio aos temas da cooperação para o desenvolvimento**

No entanto, para cumprir um papel mais efetivo, o Brasil precisa de uma estratégia abrangente para sua cooperação para o desenvolvimento. Isso significa enfrentar algumas questões fundamentais sobre as características dessa agenda, sua amplitude e o compromisso nacional com ela, além de suas relações com outras prioridades do país.

Os principais desafios futuros estão nos arranjos institucionais, dispositivos legais e na melhoria da qualidade do debate nacional nessa área. O estabelecimento de um “conselho de relações exteriores” pode ajudar a ampliar o debate e torná-lo mais inclusivo – embora possa não ser o suficiente. É de suma importância estabelecer uma base de apoio ativa sobre os temas da cooperação para o desenvolvimento, que seja capaz de representar as diversas partes interessadas.

O Brasil ainda lida com problemas econômicos e sociais significativos. Entre as partes interessadas envolvidas com o debate sobre a cooperação no Brasil, permanecem abertas as seguintes questões: quanto o país deve alocar para a cooperação para o desenvolvimento e quão benéfico é esse engajamento? Existe um trade-off entre usar recursos para a cooperação ao desenvolvimento e financiar as políticas públicas nacionais? Se e como as ações de cooperação beneficiam as empresas brasileiras que estão se internacionalizando? Em que medida a população em geral se beneficia deste engajamento?

Uma maior participação e diálogo sobre esses processos são necessários para construir e manter o engajamento com essa agenda de modo que o Brasil possa contribuir ao máximo para a condução das ações de cooperação para o desenvolvimento no âmbito do sistema multipolar e da negociação em torno de um marco de referência para o desenvolvimento pós-2015.

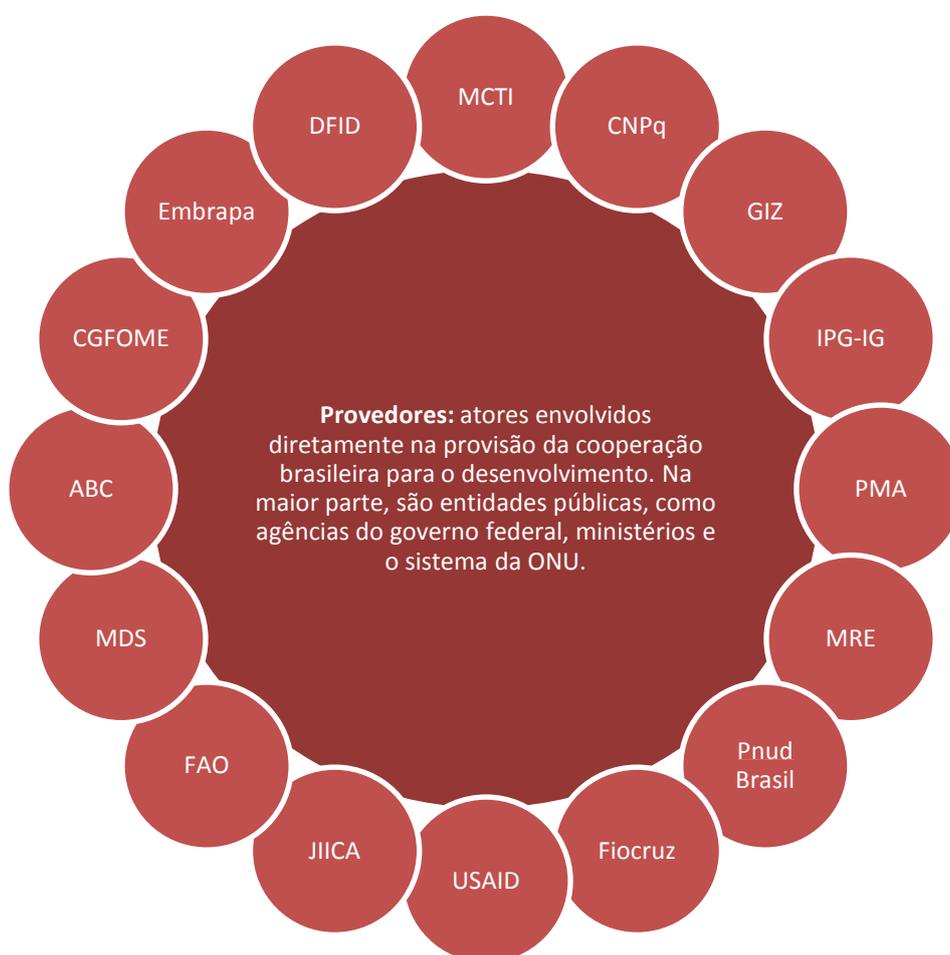
Existe uma combinação única de interesse nacional e internacional sobre o alcance global do Brasil. Este é um momento valioso para melhorar o perfil internacional do país e fazer na nossa geração contribuições significativas para um mundo sem pobreza. A agenda que os atores nacionais pretendem implementar é ampla e profunda, exigindo compromisso político, recursos e prioridades claras.

## Apêndice I

### Uma categorização experimental das partes interessadas

Esta seção dá uma visão geral dos atores no Brasil e envolvidos com a cooperação brasileira para o desenvolvimento – a maior parte deles entrevistados para este documento. Ela fornece uma categorização com base numa análise empírica. Embora a lista não seja exaustiva, dá uma visão geral dos atores mais importantes no governo, sociedade civil e universidade. A categorização oferece uma leitura de como as diferentes partes interessadas estão envolvidas com o tema. Isso se refere ao campo específico da cooperação brasileira para o desenvolvimento – algumas das organizações citadas a seguir poderiam ser categorizadas de outra maneira em relação a outros temas.

Além desses, há outros atores que moldam a cooperação brasileira, entre eles o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), algumas empresas brasileiras, a aliança entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (Brics), além dos próprios países em desenvolvimento.



**Nota:** MCTI é o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, CNPq é o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, IPG-IG é o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, PMA é o Programa Mundial de Alimentos, MRE é o Ministério das Relações Exteriores, Fiocruz é a Fundação Oswaldo Cruz, JICA é a Agência de Cooperação Internacional do Japão, FAO é a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, ABC é a Agência Brasileira de Cooperação, CGFOME é a Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome, Embrapa é a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, DFID é o Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional, MDS é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, USAID é a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, GIZ é a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (agência alemã de cooperação internacional), Pnud Brasil é o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Brasil.



**Nota:** Ipea é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, BPC/IRI é o Centro de Estudos e Pesquisas Brics, IESP/UERJ é o Instituto de Estudos Sociais e Políticos, AS é a Articulação do Sul, FGV é a Fundação Getúlio Vargas, CEBRI é o Centro Brasileiro de Relações Internacionais, GRRRI é o Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais, UFABC é a Universidade Federal do ABC, FES é a Friedrich Ebert Stiftung, Consea é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Inesc é o Instituto de Estudos Socioeconômicos, GIP é Gestão de Interesse Público, Pesquisa e Consultoria, FASE é a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, Ibase é o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, Igarapé é o Instituto Igarapé, Abong é a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, WRI é o *World Resources Institute* (Instituto de Recursos Mundiais), UnB é a Universidade de Brasília, INCIDE é o Instituto de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

**Nota:** Algumas dessas organizações lideram discussões com o governo para estabelecer um conselho de relações exteriores (ver seção sobre os principais debates).

**Nota:** Algumas organizações desse grupo apresentaram análises comparativas de marcos institucionais que podem subsidiar as discussões sobre o desenho do sistema brasileiro de cooperação para o desenvolvimento.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Milani, C. et al (2013), [Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?](#)

## Apêndice II – Lista das organizações que participaram das entrevistas

1. RIO+ – Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável
2. Abong – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
3. WRI – Instituto de Recursos Mundiais (*World Resources Institute*)
4. Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
5. ABC – Agência Brasileira de Cooperação
6. CGFOME – Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome
7. INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos
8. Conectas – Conectas Direitos Humanos
9. FGV – Fundação Getúlio Vargas
10. AS – Articulação Sul
11. IESP/UERJ – Instituto de Estudos Sociais e Políticos
12. BPC – Centro de Estudos e Pesquisas Brics
13. CEBRI – Centro Brasileiro de Relações Internacionais
14. FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
15. OXFAM Brasil
16. Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
17. IPC-IG – Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
18. DFID – Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional
19. MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
20. MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**[Traduzido do inglês por Jones de Freitas]**