

## Desafios jurídicos e econômicos para a cooperação técnica internacional na América do Sul

*Legal and economic challenges for international technical cooperation in Latin America*

*Leila Maria da Juda Bijos<sup>1</sup>*

**Resumo:** Análise da atuação nacional no âmbito da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento na última década do século XXI. O trabalho visa permear os aspectos teóricos e qualitativos do tema e da relevante participação do Brasil no continente Sul-Americano. O Brasil se apresenta como líder e referência regional no setor agrícola, com alto desempenho nas ações bilaterais com o Peru, que compartilha grande extensão do ecossistema amazônico e alto grau

---

1 Pós-Doutora em Sociologia pela Saint Mary's University, Halifax, Canadá (2016). Doutora em Sociologia do Desenvolvimento, CEPPAC/UnB, Mestre em Relações Internacionais (Cooperação Técnica Internacional), UnB, Especialista em Ciência Política, ICAT/AEUDE, Bacharel em Letras (Inglês-Português), Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professora adjunta do Mestrado em Direito Econômico Internacional da Universidade Católica de Brasília. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Laboratório de Política Internacional. Membro da Cátedra da UNESCO de Juventude, Educação e Sociedade. Professora Adjunta do Departamento de Sociologia e Criminologia, Saint Mary's University, Halifax, Nova Scotia, Canadá (2015/2016).

de interesse nas tecnologias brasileiras. Enfatiza-se a gestão governamental brasileira e o impacto decorrente das iniciativas agrícolas, com destaque para os países mais beneficiados com a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento na área agrícola.

**Palavras-chave:** Direito Econômico; Cooperação Técnica Internacional; Brasil e Peru; Gestão de Projetos Inovadores.

**Abstract:** Analysis of the national performance of the Technical Cooperation among Developing Countries in the last decade of the 21<sup>st</sup> century. The study aims to permeate the theoretical and qualitative aspects and the relevant Brazil's participation in South American continent. Brazil is presented as a leader country with a relevant regional reference in the agricultural sector. The research emphasizes the country's high performance in the bilateral actions developed with Peru. Peru shares a large extension of the Amazon ecosystem and is highly motivated to get Brazilian advanced technologies. It Emphasis is put on the Brazilian government management and the impact on agricultural initiatives, especially for the main countries benefited with Technical Cooperation Developing Countries projects in the area of agriculture.

**Key-words:** Economic Law; International Technical Cooperation; Brazil and Peru; Innovative Project Management.

## INTRODUÇÃO

A análise em questão perpassa pelo direito econômico, pela economia de mercado, com elementos jurídico-político-

econômicos, que espelham a cooperação internacional entre países em desenvolvimento. As relações entre nações se fundamentam em uma estrutura global, consolidada por organismos internacionais, que fomentam a ajuda financeira, a assistência técnica, objetivando o crescimento econômico, com a promoção da redução da pobreza em um mundo em desenvolvimento.

O marco histórico da integração da América Latina pontua uma longa história de realizações, objetivando a união dos povos, com princípios jurídicos e institucionais, afirmação do processo democrático, com a geração de empregos qualificados e aumento da produtividade.

Face às controvérsias e limitações, identificadas desde a assinatura do Tratado de Montevideu, em 1960 (SCHAPOSNIK, 1997, p. 14), comprova-se uma série de antagonismos, que pouco a pouco evoluem no sentido de se aproveitar as experiências, iniciar um modelo alternativo de decisão política. As reflexões abordam os conceitos e teorias da integração regional no hemisfério sul, os tempos turbulentos com a deterioração dos indicadores econômicos desde a crise mundial de 2008, com levantamento bibliográfico, e apresenta a necessidade de uma política industrial, que viabilize um maior dinamismo do setor, alicerçado em novas tecnologias, que fomentem iniciativas agrícolas.

O Brasil é reconhecido mundialmente pela excelência na produção, no desenvolvimento e no domínio de técnicas agrícolas inovadoras e sustentáveis. O país é detentor da mais extensa parcela territorial do ecossistema, que por sua vez, é depositário da maior biodiversidade do Planeta. Argumentos geopolíticos evidenciam que a Amazônia precisa ser preservada em paralelo com a necessidade dos países vizinhos em desenvolver-se, favorecendo o incremento da qualidade de vida de suas populações. Ao assumir a liderança

regional, se assume também o compromisso constitucional de cooperar para o desenvolvimento dos povos.

Teoricamente aportado pela Interdependência Complexa, o trabalho percorrerá os caminhos para a consolidação dessa nova modalidade de cooperação no país, partindo dos aspectos gerais da cooperação internacional, perpassando pelo processo de adequação do Brasil para o seu exercício – desprendido dos países doadores tradicionais – em países com nível de desenvolvimento semelhante ou inferior ao brasileiro. Chega-se, ao atual modelo – ainda em processo de consolidação – dedicando maior ênfase às iniciativas nos países vizinhos, tendo esses, sido prioridade estratégica no âmbito da política externa do período analisado (2000 a 2010).

Far-se-á um mapeamento histórico e teórico da Cooperação Internacional, analisada como instrumento de política externa, como método de desenvolvimento de dependência no período da Guerra Fria, utilizados pelos países desenvolvidos e, posteriormente, como estratégia de libertação para os países em desenvolvimento com o final do cenário de bipolaridade vigente ao longo de mais de cinco décadas do século XX.

Em segundo lugar, a análise apresenta-se mais contemporânea ao demonstrar um comparativo entre parte do Governo FHC, parte do Governo Lula, que compartilharam as últimas décadas no comando executivo do Brasil. Ilustradas as diretrizes e estratégias de política externa de ambos os Presidentes, o enfoque direciona-se para o aspecto quantitativo da modalidade no Brasil: investimento em projetos agrícolas, países com maior número de ações, orçamento da União direcionado à Cooperação Técnica Internacional (CTI). Listar numericamente esses aspectos transmite a dimensão da importância da cooperação

brasileira para o leitor, apesar das lacunas existentes na exibição.

Em terceiro lugar, como estudo de caso, será analisado o impacto das iniciativas agrícolas no Peru, a partir da exposição dos procedimentos de gestão, monitoramento e avaliação dos projetos praticados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Apresenta a metodologia oficialmente recomendada pela Agência, os principais parceiros coordenadores e executores dos projetos de cooperação que tem a agricultura como tema e aprofunda-se nas iniciativas desenvolvidas no Peru para consolidar o panorama macro da análise.

O desafio que se apresenta, em face de um ambiente complexo, não é esgotar a análise do direito econômico, fundado em uma integração regional, que tem viabilizado novas iniciativas, com novos parceiros na América do Sul, e um desejo claro de obter resultados evidentemente positivos, a partir da consolidação de iniciativas de cooperação, que abranjam os países vizinhos, como é o caso do Peru. As implicações diretas e indiretas da cooperação consonam com a estratégia governamental de atuação global (bilateralmente, multilateralmente e nos Organismos do sistema internacional), de liderança regional e de expansão comercial, consolidada numa cultura empresarial avançada, alicerçada em uma boa gestão política e tecnológica.

# 1. A COOPERAÇÃO TÉCNICA EM NOVOS REGIMES GLOBAIS: O PAPEL DO BRASIL COMO RECEPTOR

## 1.1 Política Externa para a Cooperação Internacional

Ser uma potência regional assegura uma relevância internacional atribuída ao Brasil, que assume o papel de um novo ator em ascensão no cenário da economia global. Sua estabilidade macroeconômica e a confiança dos credores internacionais são fundamentais para assegurar a notoriedade da solidez econômica, política e social dos países em desenvolvimento. A necessidade de autonomia em relação aos países desenvolvidos conduziu à união das ações dos países emergentes para novas formas de atuação em benefício das reformas internas efetuadas nas últimas décadas, que tinham como principal objetivo o desenvolvimento econômico.

A Cooperação Técnica, inicialmente, resultava da oferta internacional proveniente dos países desenvolvidos para fornecer ajuda aos países do Hemisfério Sul, e foi promovida após os bons resultados decorrentes do Plano Marshall (1950). A relação brasileira com a cooperação prestada pelas potências da época era passiva e sua articulação era delicada no tocante à condição de que os projetos de cooperação fossem canalizados para os interesses nacionais de desenvolvimento (RAMOS, 2006, p. 16).

Com a instauração do regime militarista no Brasil, foi estabelecido um plano de cooperação compatível com o I Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>2</sup>. A lamentável tradição

---

2 Definia alguns objetivos estratégicos para o Brasil, como elevar o país

de recorrer a favores como principal moeda de troca na política brasileira afetou em demasia a evolução das ações da modalidade. O clientelismo e sua busca por votos impediam que uma prática mal vista culturalmente prosseguisse em consonância com o objetivo de inserção internacional mais significativa do Brasil (LENARDÃO, 2004, p. 109). Em decorrência das tomadas de decisões clientelistas da administração pública brasileira naquela época as tentativas de evolução do planejamento para a cooperação se tornaram, sobretudo, debilitadas.

Os Presidentes Médici (1969-1974) e Geisel (1974-1979), mantiveram uma política de não-alinhamento, que havia sido adotada no governo anterior (Costa e Silva 1967 a 1969). Geisel retirou da agenda nacional a cooperação norte-americana, intermediada pela USAID (United States Agency for International Development), pois considerava que a influência dos EUA era incongruente com os assuntos internos do país. Durante o governo do General João Figueiredo, a Diplomacia do Universalismo<sup>3</sup> deu continuidade à estratégia de política externa dos governos anteriores, do mesmo jeito que continuou o paradigma do Globalismo, de conservar e intensificar a presença da diplomacia brasileira em todas as partes do globo, todavia se adaptando ao novos cenários

---

ao patamar de país desenvolvido e a expansão do PIB. Foi elaborado pelo Ministério do Planejamento do Governo Médici. Balizava-se pelo binômio segurança-desenvolvimento e significava o modelo brasileiro de organizar o Estado e moldar suas instituições.

- 3 A Diplomacia do Universalismo teve seu apogeu no Brasil na década de 1970, e defendia a manutenção de uma ampla gama de parceiros do país, privilegiando parcerias estrategicamente benéficas para os interesses nacionais. A construção dessas parcerias estratégicas foi originária da compatibilização da tendência histórica Brasileira para a universalidade, havia a necessidade de abordagens seletivas, para abrir possibilidades para movimentos de adequação ao rol de oportunidades e aos constrangimentos internacionais que se apresentariam.

econômico e político mundiais. A abertura política durante o governo Figueiredo reduziu os atritos com os Estados Unidos, que estabeleceu grupos de trabalho para assessorar o Brasil nas áreas militar, de energia nuclear, de tecnologia espacial e industrial. Restauraram o diálogo, ainda que todas as divergências não tenham sido sanadas, inclusive no processo de redemocratização brasileiro (FRANCO, 2208, p. 38).

Ao final dos anos 1980, com a criação da Agência Brasileira de Cooperação - ABC (setembro de 1987), esse setor buscava assumir um caráter mais dinâmico e proativo, promovendo os interesses de política externa e de desenvolvimento socioeconômico nacionais. A nova abordagem baseava-se na inclusão de métodos de monitoramento e acompanhamento *in loco* dos projetos e atividades de cooperação executados pela Agência. Entretanto, as condições nacionais internas disputavam os esforços do Presidente Sarney e de seu Chanceler Abreu Sodré com a propagação de iniciativas da modalidade. Durante os primeiros anos de existência da Agência, o montante de projetos de cooperação prestada era apenas simbólico.

A década de 1990 iniciou-se com a redemocratização do país e sua abertura econômica, que passou a ser divulgada como solução para a protuberante dívida externa brasileira contraída em decorrência das crises financeiras e das ações desenvolvimentistas grandiosas que marcaram os decênios anteriores. Ao assumir a presidência do país em 1991, Collor de Melo deparou-se com um cenário interno crítico, em todos os aspectos: estagnação econômica, instabilidade social e hiperinflação. O cenário internacional exigia a atenção de todos os atores para uma nova agenda, envolvendo questões: ambientalistas, direitos humanos e não proliferação de tecnologia bélica nuclear (PECEQUILO, 2008, p. 136).

Esse período foi marcado por forte instabilidade econômica, busca pela normalização do sistema econômico brasileiro, com a política externa nacional regida pelo alinhamento às ideias neoliberais, que consistiam em privatizar as empresas públicas, e abrir o país para o Sistema Internacional (Consenso de Washington) (ALTEMANI, 2005, p. 240). As diretrizes neoliberalistas permearam toda a administração pública até o fim do Governo Fernando Henrique Cardoso, deixando como legado a inflação controlada e a retomada dos projetos brasileiros integracionistas com seus vizinhos da América do Sul.

## **1.2 A Concepção Brasileira de CTPD e a Evolução para Cooperação Sul-Sul**

A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) surgiu no Brasil como um novo instrumento para que as nações mais pobres alcançassem o desenvolvimento socioeconômico sem depender da ajuda das grandes potências (LEITE, 2011). Este modelo consiste em iniciativas que visam ao melhoramento e aperfeiçoamento de tecnologias utilizadas nos países em desenvolvimento, com projetos e atividades que viabilizam o processo de desenvolvimento em países cuja estrutura institucional não possui recursos suficientes para promover seu crescimento. A cooperação internacional tem a função de criar as condições de promoção e estabelecimento de uma relação de colaboração e aprendizado no qual os atores internacionais envolvidos buscam solucionar determinados problemas comuns (MACHADO, 2004, p. 28).

A cooperação técnica pode ser dividida em diferentes modalidades: bilateral norte-sul, bilateral sul-sul, trilateral e ainda multilateral (OLIVEIRA, 2001). A modalidade mais

praticada até a década de 1970 foi bilateral norte-sul, que consiste na assistência técnica ou econômica de um país desenvolvido a um país em desenvolvimento ou em situação de pobreza. Esse modelo de cooperação foi implementado e difundido em grande parte dos continentes americano e africano, por países como Estados Unidos, Alemanha e Espanha, que defendiam a difusão de suas tecnologias aos países que não detinham o *know-how* para desenvolver sua própria indústria, ou àqueles que passavam por uma situação política, econômica ou social instável (RAMOS, 2006).

Na década de 1970 as iniciativas de cooperação sul-sul começaram a ser notadas no cenário internacional assumindo um papel importante para a política externa dos países em desenvolvimento. Diferenciando-se do modelo norte-sul, a Cooperação Sul-Sul (CSS) propõe a existência de contribuição mútua através das iniciativas, permitindo que as experiências realizadas acrescentem novas tecnologias e produzam novas possibilidades para as partes cooperantes (PATRÍCIO, 2010). O principal objetivo das iniciativas dessa natureza visava proporcionar o desenvolvimento dos países que enfrentavam dificuldades para crescer economicamente, melhorar suas instituições e sua produtividade bem como proporcionar maior estabilidade política e social.

Acompanhando a movimentação dos países em desenvolvimento em direção a novas formas de interação, a teoria da Interdependência Complexa (KEOHANE; NYE, 1977) passa a ganhar força entre os acadêmicos. Seus teóricos defendem que o realismo não deixa de ser uma análise útil em alguns aspectos das relações internacionais, entretanto, não apresenta argumentos suficientes para interpretar a nova ordem global que estava se estabelecendo durante a Guerra Fria.

A interdependência é fruto de atos recíprocos entre países e/ou atores em diferentes países, principalmente

em ações onde haja custos. A Interdependência Complexa defende que o Sistema Internacional é anárquico, entretanto essa condição não é a condutora do conflito. Afirmar, também, que a agenda internacional é mais vasta passando pelos temas da esfera político-militar, bem como a esfera econômica, financeira e social (VIOTTI, 2011).

O sucesso dos programas de cooperação sul-sul, adotados a partir da década de 1980, entre países como Brasil, Angola, Peru, República Dominicana e China provocou os países designados como “do Norte” a manifestarem interesse em contribuir com a realização dos projetos e atividades, o surgimento da cooperação trilateral e multilateral advém desse contexto, sendo inseridas nos programas de cooperação brasileiros após a criação da ABC. A proposta dos países desenvolvidos balizava-se em efetivar as iniciativas em troca de obterem acesso às novas tecnologias aplicadas durante sua execução, além de manter o foco na relevância que o apoio aos países envolvidos representa no cenário internacional (RAMOS, 2006).

Pontua-se que desde a criação da ABC, as diretrizes da modalidade foram elaboradas visando orientar as instituições nacionais sobre as oportunidades existentes no âmbito dos vários acordos de cooperação técnica internacional firmados pelo Brasil; apoiar as instituições na formulação dos projetos; coordenar a negociação entre as instituições cooperantes solicitantes; monitorar a execução dos projetos e divulgar informações sobre o seu desenvolvimento e os resultados obtidos; avaliar o alcance e a repercussão de cada projeto de cooperação após seu encerramento e à luz dos objetivos propostos; intensificar e estreitar os laços políticos e econômicos do Brasil, através da transferência de tecnologias e de soluções criativas, baseadas na experiência nacional de desenvolvimento, para países da América Latina, Caribe,

África, Leste Europeu, Ásia e Oriente Médio (ABC/MRE, 2005).

As iniciativas de cooperação agrícola, educacional e de fortalecimento institucional no âmbito da CSS trazem consigo a possibilidade de solucionar problemas existentes nos países em questão, como reduzir a pobreza e a fome nas cidades e no campo e contribuir para o crescimento econômico, além da possibilidade desses países se modernizarem no ramo do agronegócio (ALTEMANI, 2006). Ao atender tais demandas, o Brasil tornou-se um importante parceiro de CSS na África e América Latina, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento dos países receptores dessas iniciativas (RECA; ECHEVERRIA, 1998).

Toda a relevância das ações contextualiza-se quando incorporada às pretensões nacionais diante dos Organismos Multilaterais nos quais o Brasil vem pleiteando, desde o início da década de 2000, um posicionamento mais significativo e representativo para a Nova Ordem Global, estabelecida em decorrência da ascensão e inserção de novos mercados e atores internacionais. A CTPD passou a ser um dos instrumentos mais relevantes para demonstrar a dedicação do país em atuar no auxílio ao desenvolvimento mundial igualitário.

### **1.3 O Brasil na Conferência de Monterrey**

A Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento ocorreu no período de 18 a 22 de março de 2002, em Monterrey, México. Esta foi a primeira conferência patrocinada pela ONU para abordar questões decisivas de finanças e de desenvolvimento e atraiu cerca de 50 chefes de Estado ou de Governo e mais de 200 ministros, dirigentes de empresas privadas, representantes da sociedade civil, e

altos funcionários das principais organizações financeiras, comerciais, econômicas e monetárias intergovernamentais. Suas declarações nas sessões plenárias e o “Consenso de Monterrey” proporcionaram um panorama no novo enfoque mundial acerca do financiamento para o desenvolvimento. A Conferência de Monterrey também assinalou o primeiro intercâmbio quadripartite de opiniões entre os governos, a sociedade civil, a comunidade empresarial e as demais instituições internacionais, que atuam como partes interessadas nas questões econômicas mundiais. Participaram destas deliberações mais de oitocentas pessoas em doze mesas redondas. Os co-presidentes das mesas redondas: Chefes de Governo, diretores do Banco Mundial, do FMI (Fundo Monetário Internacional), da OMC (Organização Mundial do Comércio) e dos Bancos de Desenvolvimento Regionais, além dos Ministros da Fazenda, do Comércio e das Relações Exteriores, que prepararam resumos com as recomendações das principais ideias discutidas e elaboradas nas deliberações (ONU).

Celso Lafer, Ministro das Relações Exteriores na época, discursou no plenário no último dia de conferência, com vistas a apresentar o posicionamento brasileiro referente aos temas discutidos durante o evento:

Esta conferência tem como objetivo fundamental transmitir para nossas sociedades o compromisso inequívoco de propiciar um novo ímpeto para o desenvolvimento. A declaração que iremos assinar constitui um importante passo no sentido de equilibrar metas macroeconômicas e objetivos sociais, de modo a criar os fundamentos de um real e novo ‘pacto de crescimento’, no qual o financiamento para o desenvolvimento será um elemento crucial. Cada Governo deve aceitar suas responsabilidades. Adequadas políticas públicas são parte da resposta, mas elas não são por si só suficientes. É necessário também que exista governança responsável em nível internacional (LAFER, Monterrey, 2002).

Lafer evidencia a postura brasileira diante das crescentes iniciativas no âmbito da cooperação prestada e convoca as nações a direcionarem suas estratégias para o recém-consolidado regime internacional, com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável. O documento do Consenso declara em seu primeiro parágrafo que o principal objetivo das partes envolvidas é “erradicar a pobreza, alcançar o contínuo desenvolvimento econômico e promover crescimento sustentável à medida que avançamos para um sistema baseado na igualdade econômica mundial e isso inclui a todos” (ONU). Os esforços em torno da Conferência são consonantes com as práticas que o Brasil passou a adotar há algumas décadas.

O Chanceler brasileiro ilustrou, com as contribuições do país para o Consenso, as pretensões e os procedimentos nacionais que deveriam nortear as políticas desenvolvimentistas dos países que, consentiram na criação de um único documento sobre o tema. A declaração final da Conferência aponta:

A mobilização de recursos financeiros, o aproveitamento desses recursos e conseguir, a nível nacional e internacional, as condições econômicas necessárias para alcançar as metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente, em particular as contidas na Declaração do Milênio, de eliminar a pobreza, melhorar as condições sociais e os níveis de vida e proteger o meio ambiente, serão os primeiros passos que daremos para assegurar que o século XXI seja o século do desenvolvimento para todos (ONU. A/CONF. 198/3).

Torna-se notável a preocupação dos conferencistas a respeito do cumprimento das metas de desenvolvimento do milênio. Dentre as propostas elaboradas para que a consolidação dos objetivos firmados junto à ONU está a recomendação aos países desenvolvidos de direcionarem ao menos 0,7% de seu PIB total para o financiamento de projetos

de CTPD. Alegando que os países seriam responsáveis por seu próprio desenvolvimento socioeconômico e por elaborar estratégias para alcançá-lo. Para que esse desenvolvimento seja plenamente alcançado é essencial o apoio de um ambiente internacional adequado em termos econômicos, paz e segurança (MACHADO, 2004).

A partir da assinatura do Consenso de Monterrey coube à Cooperação Internacional a função de criar as condições de promoção e estabelecimento de uma relação de colaboração e aprendizado na qual os atores internacionais envolvidos buscariam solucionar determinados problemas comuns e, quando conduzida em um regime internacional, se voltar para o atendimento de uma demanda que exigiria coordenação, dentro de um conjunto de valores, além da convergência e compatibilidade de interesses entre os Estados e Organizações Internacionais, compreendendo que:

[...um regime (...) é uma série de princípios, normas, regras e procedimentos de acordo com a convergência de expectativas de cada ator. (...) Regimes formam e regulamentam o comportamento dos participantes, decide quais assuntos entram e saem da agenda, determina quais atividades são legítimas ou condenáveis, e influencia se, como e quando conflitos são resolvidos] (PUCHALA, 1983).

Ao acatar a existência desse novo regime internacional, os conferencistas passavam a compartilhar as mesmas expectativas para o futuro da cooperação internacional. Além do estabelecimento de estratégias desenvolvimentistas e da sugestão de direcionamento de recursos financeiros dos países ricos para a cooperação técnica para o desenvolvimento.

O Consenso de Monterrey iniciou uma nova era no âmbito da CTPD, pois afirma e estabelece novos parâmetros de incentivo e apoio a essa modalidade de cooperação. Com isso, todos os países que vinham desenvolvendo projetos e atividades com as características da CSS tornaram-se

referência mundial, atraindo investimentos dos países desenvolvidos em suas iniciativas.

#### 1.4. Mudança Estratégica da Política Externa

No que se refere ao âmbito da cooperação técnica, o Brasil foi durante um longo período apenas receptor da primeira amostra da modalidade, inserido no cenário internacional pelos Estados Unidos antes da Segunda Guerra Mundial. A atuação passiva do país significou a conquista de conhecimento em áreas, a partir de então, pouco ou não praticadas em território brasileiro, bem como o financiamento de alguns dos mais relevantes projetos de estruturação da História do Brasil (LIMA, 2005).

A partir do governo do General Geisel, a Política Externa Independente foi resgatada<sup>4</sup>, que consistia na apresentação de um discurso que ilustrava essa nova política como um vetor para aumentar a capacidade de atuação brasileira. A adoção da PEI deixou claro o rompimento de um paradigma hegemônico com relação à atuação dos países em desenvolvimento durante a Guerra Fria:

(...) é interessante igualmente observar que a gestação da PEI foi também fortemente influenciada por fatores conjunturais do sistema internacional, em especial, a movimentação dos países em desenvolvimento buscando uma ação política conjunta, a reconstrução europeia e japonesa propiciando a possibilidade de parcerias alternativas aos Estados Unidos e a disseminação dos princípios de 'coexistência pacífica' (ALTEMANI, 2005, p. 88).

---

4 Revelada no Governo de Jânio Quadros (1961), a PEI apresentava-se inicialmente em discurso, como ideologia norteadora para os novos paradigmas que vinham surgindo para consolidar uma nova estratégia de política externa brasileira, que por sua vez, configurava-se a mesma desde os tempos do Barão de Rio Branco, chegando a concretizar-se como instrumento político apenas no Governo de Ernesto Geisel (1974-1979).

Aliado à Política Externa Independente, o princípio de manter uma equidistância entre os blocos socialista e capitalista, ainda que o Brasil fosse declaradamente praticante da ideologia ocidental, criaram uma nova segregação entre as nações do Norte e do Sul, ou seja, os países desenvolvidos daqueles em desenvolvimento (ALTEMANI, 2006, p. 90).

O maior desafio brasileiro passou a ser o de conciliar os interesses nacionais, ligados ao desenvolvimento econômico e social, com as mudanças ocorridas em âmbito internacional. A partir de então, o alcance da política externa brasileira conquistou a cada nova iniciativa a expansão de seu perímetro de atuação, anteriormente limitava-se à América Latina, Estados Unidos e Canadá, passou a alcançar a África, o Leste Europeu e a Ásia, garantindo maior autonomia para o Brasil.

A cooperação agrícola brasileira destaca-se diante da multidisciplinariedade devido ao alto patamar tecnológico brasileiro nesse setor e a necessidade mundial de conter as crises ocasionadas pela insegurança alimentar e agrícola presente em todos os continentes do globo, ainda que por razões distintas. Tantas iniciativas nesse setor, certamente geram um montante significativo de investimento internacional e influência brasileira, estrategicamente alocada em todas as regiões.

## **2. O BRASIL COMO PRESTADOR DE COOPERAÇÃO: A EVOLUÇÃO DAS INICIATIVAS A PARTIR DA DÉCADA 2000**

Com a consolidação de uma economia estável e com a fluidez resultante de sua abertura durante o Governo Collor (1990-1992), e com a inserção comercial do Brasil nos

mercados globais, o Governo FHC pôde direcionar medidas institucionais para o âmbito da política externa, uma vez que o Brasil parecia, finalmente, desencadear a promessa de ser o país do futuro cunhado desde a chegada das caravelas.

Fernando Henrique Cardoso explicita que “o Brasil que entra no século XXI é um país cujos objetivos prioritários de transformação interna e de desenvolvimento, estão em consonância com os valores que se difundem e se universalizam no plano internacional” (CARDOSO, 2000, p. 4). A adesão brasileira aos valores universais transforma-se em benefício, otimizando as oportunidades externas resultando em benefícios internos.

No âmbito da Cooperação Sul-Sul, o Governo Cardoso buscou conciliar as duas correntes desencadeadas pelo embate entre a mudança de posicionamento do Brasil após a abertura comercial, e pela manutenção da burocracia tradicional do Itamaraty. A primeira corrente, defendida pelo MRE, tinha um caráter mais autonomista, que resguardava uma projeção independente no cenário internacional, proporcionando maior destaque ao objetivo brasileiro de participar do Conselho de Segurança das Nações Unidas, almejando também, um papel de maior liderança na América do Sul. O destaque direcionado para a cooperação com países do Sul é evidente (SARAIVA, 2007).

As empreitadas bem sucedidas no âmbito da cooperação e da integração sub-regionais resultaram na condição brasileira de ponto consultivo para os países vizinhos, trazendo maior relevância para as participações brasileiras nos foros multilaterais e, como consequência, maior visibilidade. O cenário favorável ao Brasil foi aproveitado pelo sucessor de FHC na Presidência. Com alguns ajustes estratégicos mais pontuais, o país conseguiu ampliar sua participação no cenário internacional a partir do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

### 3. CONSOLIDAÇÃO DA LIDERANÇA REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL

Com um panorama evidenciado por uma economia estável e em expansão, os projetos relacionados à Cooperação Sul-Sul ganharam força durante os oito anos do governo de Lula na presidência do país. A consolidação da liderança regional foi aprofundada, incluindo-se na agenda para a América do Sul um projeto com objetivos mais evidentes visando à construção de uma posição regional articulada à segurança regional, à defesa da democracia, aos processos de integração regional e às perspectivas de desenvolvimento nacional. Conforme expõe Azevedo:

A política externa do governo Lula (2003-2006) buscou dar resposta à globalização que havia deixado um rastro de desemprego não apenas no Brasil, mas nos países subdesenvolvidos e negligenciado o projeto nacional de desenvolvimento. Com a necessidade de diversificar mercado e inúmeros parceiros em potencial o país se lançou em uma campanha internacional por comércio, para aumentar a produção e o comércio nacional, como também fomentar a cooperação entre os países em desenvolvimento para melhorar a situação interna social e econômica desses países (AZEVEDO, 2010, p. 2).

A estratégia baseava-se na liderança da coalizão de países em desenvolvimento nas negociações sobre comércio multilateral; ações de combate à fome mundial, o que acordava com o discurso de posse proferido em 1 de janeiro de 2003, quando Lula mencionou o humanismo como um dos alicerces da diplomacia brasileira; e no reforço institucional do MERCOSUL.

A instrumentalização da Cooperação Técnica para o Desenvolvimento (CTPD) como agente colaborador da estratégia preparada para a política externa deu início ao processo de expansão da ABC, cujos recursos aumentaram

exponencialmente em relação aos anos anteriores. A expansão repentina das atividades de CTPD exigia o aumento de pessoas envolvidas nos projetos. O contingente da ABC era, basicamente, formado por técnicos contratados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e não contava com servidores de carreira do MRE (SCHLÄGER, 2007, p. 4). Houve um período de readaptação aos processos da administração pública brasileira e a partir de 2002, a ABC poderia contar apenas com os servidores e funcionários contratados temporariamente pela União.

A saída dos técnicos que detinham maior experiência no âmbito da cooperação prejudicou o andamento de alguns projetos, pois os substitutos tardaram a assimilar as atribuições que o trabalho com CTPD demandava. Além do tempo requerido para compreender as ações, os servidores do Ministério das Relações Exteriores têm como carreira o serviço no exterior, com o acompanhamento de temas políticos e econômicos. Significa dizer que ao concluir o treinamento técnico, o servidor poderia pleitear sua remoção ao exterior após dois anos de permanência na Secretaria de Estado.

Outra dificuldade existente é ausência de respaldo jurídico<sup>5</sup> suficiente para que o financiamento das iniciativas de CTPD seja executado pelo governo brasileiro. Historicamente, a cooperação internacional do Brasil nasceu quase que desprovida de instrumentos legais próprios. A não ser as normas gerais, em particular instrumentos que tratam da estrutura do Poder Executivo, que definiram atribuições de cooperação internacional a órgãos específicos (sucessivamente a CNAT, a SUBIN e o MRE/ABC), não

---

5 A Lei 8.666 de 1993 que dispõe a respeito da aquisição de bens e contratação de serviços é restrita ao âmbito nacional, sem prever de forma alguma a necessidade de fazê-los no exterior, como ocorre com as atividades de CTPD.

há uma legislação brasileira sobre a cooperação para o desenvolvimento (PUENTE, 2010, p. 135). Não há uma norma legal que defina claramente as distinções entre a cooperação financeira e a cooperação técnica ou entre esta e a cooperação científica e tecnológica ou educacional, por exemplo. Com vistas a contornar tal situação, a ABC conta, em grande parte da execução financeira, com a intermediação do PNUD, pois o Programa dispõe de autonomia jurídica para a contratação de serviços e aquisição de bens internacionalmente.

Ainda que a condução dos projetos não possa sempre contar com um técnico para coordená-la do início ao fim, e que a execução orçamentária não seja respaldada legalmente no Brasil, a Agência consegue contornar essas questões para que o produto final e o impacto das iniciativas sejam minimamente afetados.

#### **4. PROJETOS AGRICOLAS COMO CARTÃO DE VISITAS DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA**

Ao assumir os países da América do Sul como objeto deste estudo é importante mencionar que essa região foi considerada prioridade para a CTPD brasileira desde seus primórdios. Dividindo o período delimitado em 2000-2005 e 2005-2010, pode-se observar, a partir dos dados que aqui serão expostos, que no que se refere ao aspecto financeiro, as atividades no continente não lideram entre as regiões de atuação da cooperação brasileira.

Na **Tabela 1**, a seguir, é possível observar o volume de projetos na região:

## Tabela 1 – Execução Anual de Projetos

DISTRIBUIÇÃO ANUAL DE PROJETOS EM EXECUÇÃO POR ÁREA GEOGRÁFICA (2000-2005)								
Ano	América do Sul		América Central e Caribe		África		Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu	
	Projetos	%	Projetos	%	Projetos	%	Projetos	%
2000	25	31,6	35	44,3	15	19	4	5,1
2001	32	36,4	29	33	20	22,7	7	8
2002	32	37,6	22	25,9	24	28,2	7	8,2
2003	35	41,7	21	25	22	26,2	6	7,1
2004	38	46,3	18	22	19	23,2	7	8,5
2005	33	36,7	22	24,4	28	31,1	7	7,8

**Fonte:** Base de dados ABC, 2008.

No período ilustrado na **Tabela 1**, a distribuição das áreas temáticas da Cooperação Sul-Sul brasileira no continente é liderada pela agropecuária, com 25% do total das atividades. A grande concentração de atividades balizadas nesse tema é que as iniciativas refletem os interesses recíprocos desses países, que são vizinhos e compartilham a Amazônia, além de apresentarem outros ecossistemas semelhantes<sup>6</sup>. Sobressai-se a área do meio ambiente, com 22%; em seguida Educação 14%; e Agricultura com 10% dos projetos executados pela ABC.

Ainda em termos quantitativos de ações de CTPD na América do Sul, os países líderes nesse quesito, no período de 2000 a 2010, são Bolívia e Peru, com 19 e 16 projetos,

6 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, p. 176.

respectivamente, abarcando 37,2% das iniciativas (ABC, 2012). O período de 2005 a 2010 é marcado pela inserção da África e da Ásia como prioridade para a cooperação brasileira, somando, em conjunto com a América Latina, o montante de R\$ 154,9 milhões, ou 62% do orçamento da União para esse fim (IPEA, 2010).

O segundo período a ser analisado, conta com um orçamento muito acima do primeiro (R\$ 252,6 milhões). Em 2005 o orçamento para a modalidade não chegou a R\$ 30 milhões, já em 2009, o orçamento mais que triplicou (quase R\$100 milhões) (IPEA, 2010). É possível notar a proporção da relevância da CTPD durante os governos de FHC e de Lula diante da conjuntura econômico-financeira do país. Os recursos alocados para a modalidade mostram que a estratégia do presidente Lula era de retomar o pragmatismo responsável, ampliando a gama de atuação brasileira. Essa estratégia resultou em uma imagem otimizada do Brasil nas Organizações Internacionais, uma vez que o posicionamento do país atingiu o mesmo nível dos tradicionais atores mais influentes.

Sendo o setor agropecuarista o maior nicho de atuação brasileira, fez-se fundamental a inclusão da EMBRAPA como partícipe das iniciativas do setor. A EMBRAPA tem atuado em, aproximadamente, 40 países de todos os continentes. Conta ainda, com a colaboração de instituições nacionais e internacionais – o correspondente a 64 instituições nacionais e 20 internacionais – para a execução das iniciativas nas regiões que atua (MAGALHÃES, 2008, p. 30). Tamanho desempenho da EMBRAPA demonstra a relevância das tecnologias desenvolvidas no Brasil para promover sua liderança (comercial, intelectual e operacional) no setor do agronegócio.

A Empresa atua na execução de diversos projetos, desde o cultivo de cacau fino – de modo a preservar o

ecossistema tropical – em países como Colômbia, Equador e Peru, passando por iniciativas voltadas para a difusão da agroenergia, a partir do cultivo de matéria-prima para biocombustíveis, disseminando as técnicas voltadas aos cultivos orgânicos agroflorestais<sup>7</sup>, e abrangendo também capacitações direcionadas para a agricultura familiar.

A forte presença das iniciativas brasileiras na América do Sul e como agente causador dela, o emprego de recursos voltados para o desenvolvimento regional através da CTPD, conduziram o país a alocar mais esforços para o setor agrícola. A EMBRAPA atua como promotora do Brasil no ramo do agronegócio e como agente desenvolvedor das tecnologias nacionais no setor, essas características certamente influenciaram na consolidação do país como líder da região sul-americana e na participação mais ativa no novo cenário internacional.

## **5. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO BRASIL NO SÉCULO XXI E A GESTÃO DE PROGRAMAS**

Releva-se a importância da cooperação brasileira para o processo de consolidação do Brasil em face da nova ordem global nos primórdios do século XXI. Todavia, a execução de projetos no âmbito de CTPD, como estratégia política, trouxe consigo uma série de problemas detectados nas instituições participantes.

---

<sup>7</sup> Sistemas agroflorestais são formas de uso ou manejo da terra, nos quais se combinam espécies arbóreas (frutíferas ou madeiras) com cultivos agrícolas ou criação de animais, de forma simultânea ou em sequência temporal e que promovem benefícios econômicos e ecológicos. Os sistemas agroflorestais ou agro florestas apresentam como principais vantagens, frente à agricultura convencional, a fácil recuperação da fertilidade dos solos, o fornecimento de adubos verdes, o controle de ervas daninhas, entre outras coisas.

Nos órgãos governamentais envolvidos com esse tema, a dificuldade em encontrar corpo técnico capacitado para gestão de projetos ou com conhecimentos acerca de cooperação em geral apresenta-se como um obstáculo para dar prosseguimento às ações. Outro empecilho para que haja uma continuação linear dos projetos de médio e longo prazo, que representam um volume significativo das iniciativas brasileiras existe em razão da baixa presença de capital humano interessado apenas no trabalho com Cooperação Industrial. Geralmente, os funcionários de entidades públicas contam com uma ampla mobilidade dentro do órgão, possibilitando a mudança da área de atuação (PUENTE, 2010, p. 190).

Os fatores acima elencados podem ser apresentados como razão para que a modalidade no Brasil caminhe a passos curtos e esteja suscetível às mudanças estratégicas governamentais, dificultando o avanço e a continuidade dos projetos, afetando o impacto socioeconômico dessas iniciativas nos países receptores e impedindo o próprio avanço em torno da liderança regional e da representatividade global. O Governo Lula deslançou uma série de parcerias, alocou recursos suficientes para que a cooperação industrial brasileira se expandisse durante o seu governo, ampliando a quantidade de iniciativas e, conseqüentemente, somando a possibilidade de ampliar a consolidação de parcerias estratégicas.

A partir de diretrizes da ABC, sobressaem-se a elaboração de programas utilizados como meio de otimizar a cooperação técnica internacional enquanto ferramenta de desenvolvimento, uma vez que eles dizem respeito à aderência das iniciativas a documentos de programação previamente existentes. Cabe ao governo brasileiro negociar a elaboração de documentos que visem a sistematizar o processo de planejamento e de aprovação de projetos.

Tais documentos têm a incumbência de prever as áreas prioritárias de ação da cooperação internacional, bem como os mecanismos de coordenação e supervisão.

O foco da cooperação técnica deve ser a “capacitação necessária para a formulação de políticas públicas de maior efetividade, a expansão e a diversificação da produção econômica do país, a melhoria dos indicadores de desenvolvimento humano e o uso sustentado dos recursos naturais” (ABC/MRE, 2005, p. 7). É imprescindível que os métodos de gestão dos projetos de CTI estejam devidamente sistematizados para viabilizar sua perfeita execução, de modo que não afete ou desvie o foco da modalidade.

A ABC é oficialmente responsável pela negociação, aprovação, coordenação, acompanhamento e avaliação, em âmbito nacional da CTPD em todas as áreas do conhecimento, seja em parceria com governos estrangeiros (independente do grau de desenvolvimento de seus parceiros) ou com Organizações Internacionais. O MRE regulamenta a execução nacional da modalidade como estratégia de gestão de Projetos de Cooperação Técnica (PCT) e estabelece as diretrizes gerais para desenvolvimento da cooperação técnica internacional. A execução de PCTs no Brasil necessita passar por um refinamento do capital humano envolvido para que seus procedimentos básicos sejam satisfatoriamente cumpridos. Portanto, carece ao Brasil empenho para se adequar a tais diretrizes a partir de políticas públicas que agreguem o desenvolvimento das capacidades das pessoas às oportunidades de atuar na área (PNUD, 1996).

Para viabilizar a execução e a gestão mais coerentes, o MRE adotou o compromisso de reunir-se periodicamente com seus parceiros para que as áreas de atuação e as prioridades sejam definidas em consonância com as primazias de desenvolvimento do país. Com procedimentos de gestão dos

PCTs consolidados faz-se necessário estabelecer os métodos de avaliação e monitoramento:

Um sistema de monitoramento e avaliação deve lançar luz sobre dinâmicas particulares, estruturas profundas e funcionamento do sistema ou do contexto a ser mudado e sobre os elementos implicados quando se induzem tais mudanças. (LOPES, 2005)

Há quem defenda que o monitoramento é mais crucial para o andamento de um projeto de cooperação, uma vez que através dele é possível, conseqüentemente, mensurar os resultados e impactos das atividades. A ABC prevê a avaliação dos projetos como parte do processo de sua execução, podendo ela ser realizada em três momentos: “(i) em situações específicas da execução do projeto (sejam estas pré-agendadas ou recomendadas em reuniões de acompanhamento, a título extraordinário); (ii) quando de sua conclusão e (iii) em momento posterior ao encerramento de suas atividades, neste último caso tendo como objetivo a verificação de sua efetividade” (ABC/MRE, 2005, p. 31).

A metodologia de monitoramento de projetos e avaliação de resultados adotada pelas instituições brasileiras passa ainda por um procedimento de consolidação interna. Em razão de o processo não estar devidamente de acordo com as proporções da CTI prestada pelo Brasil, a compilação de dados e informações apresenta-se incompleta e insuficiente, demandando muito tempo e esforço das instituições interessadas em materializar os números da modalidade. No entanto, esses entraves foram dirimidos com o *Livro da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional* (COBRADI/IPEA, 2010).

Apesar de o resultado final do COBRADI ter sido muito significativo para os envolvidos com a cooperação no Brasil, não compete à publicação avaliar as iniciativas, mas apenas quantificá-las.

## 6. PROJETOS AGRÍCOLAS NA AMÉRICA DO SUL

A gestão de um PCT define seu impacto positivo ou negativo no país onde ele foi implementado. No contexto dos projetos agrícolas os danos decorrentes de uma má gestão podem submeter uma região inteira a lidar com os prejuízos causados à produção local, atingindo toda a parcela de trabalhadores rurais, bem como a população economicamente condicionada ao setor por um período imprevisível.

Atualmente, os países da América do Sul mais beneficiados com a CTI no setor agrícola são Bolívia, Peru e Venezuela (ABC, 2012), e tem sido esse o cenário desde os incentivos empregados durante o Governo Lula. As culturas mais beneficiadas pelas ações brasileiras são as do café, mandioca, palmito e as efetuadas através de sistemas agroflorestais. No que se refere ao âmbito amazônico, o país que mais concentra iniciativas voltadas para a preservação da Amazônia é o Peru.

A gestão dos projetos nesses países limita-se à interlocução entre as partes envolvidas e ao financiamento das iniciativas. É importante assinalar que o trato das ações ambientadas na Floresta Amazônica demanda conhecimentos de alto nível sobre esse ecossistema e plena consciência no que se refere à proporção dos impactos que ações mal geridas podem representar diante de toda a biodiversidade da região. De maneira muito responsável, a ABC direciona a realização dos diagnósticos e a condução da implementação das atividades dos projetos para a expertise elevada dos técnicos designados pela EMBRAPA e pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Empresa brasileira especializada em assistência agrícola. Destaca-se pelos programas bem-sucedidos de agricultura familiar e de cooperativismo rural

Nos casos de Bolívia e Venezuela o contato inicial é recebido através dos respectivos ministérios designados a trabalharem como agente governamental facilitador das movimentações em direção às iniciativas de CTI em seus países. Igualmente, a comunicação com os órgãos executores dos projetos é efetuada pela Agência, que atua na transmissão das informações às partes executoras brasileiras (ABC/MRE, 2000). Para que o andamento das atividades previstas nos projetos ocorra devidamente bem, as instituições executoras dos países cooperantes mantêm intensa a frequência de comunicação entre si.

A atuação brasileira nesses dois países é bem sucedida, mas não assumem a mesma proporção das iniciativas do país no Peru, já que conta com uma estrutura governamental mais consolidada e habilitada a identificar-se com os métodos nacionais de atuação no âmbito da CTPD.

Para desenvolver as iniciativas de CTPD no país, a ABC conta com o apoio de sua homóloga peruana, a *Agencia Peruana de Cooperación Internacional* (APCI). A coordenação sólida entre as duas Agências permite uma gestão satisfatória dos projetos de cooperação, bem como um arranjo consistente com as instituições executoras de ambos os países. Os bons resultados das primeiras iniciativas alimentaram a continuidade de uma parceria multidisciplinar.

Criada pelo Governo Peruano em 2001 (Ley no. 27692, 2002), a Agência peruana orienta e articula a oferta e a demanda da CI nos diferentes níveis do Governo e da Sociedade Civil, com enfoque descentralizado, apresentando serviços baseados na eficiência e na transparência, com o objetivo de colaborar com os esforços para o desenvolvimento sustentável naquele país. A APCI apresenta aspectos institucionais diferenciados dos praticados na ABC. Seu

---

e pelo suporte geral dado à população rural do Brasil.

principal objetivo estratégico é aperfeiçoar o emprego dos recursos oriundos da Cooperação Internacional garantindo sua consonância com os objetivos de desenvolvimento nacional, bem como sua apropriação e transparência (APCI, 2012).

Um país receptor de cooperação brasileira geralmente não apresenta a configuração institucional que o Peru mostra desde a criação da APCI. A existência dessa estrutura agrega maior eficiência e eficácia às iniciativas conjuntas entre o Brasil e o Peru, pois se define como uma característica facilitadora para a gestão dos projetos em execução no país. Esse cenário provocou melhorias significativas quanto à organização de missões de prospecção e execução das atividades de CTI, estimulando a ampliação da gama de projetos no âmbito do Programa de Cooperação com o Peru. Inicialmente, os PCTs na área de agricultura limitavam-se a pequenas culturas de café e cacau em uma região restrita do país, o Vale dos Rios Apurímac e Ene (VRAE).

A partir da expansão da cooperação brasileira no Governo Lula, a ABC pôde acatar mais demandas dos países com os quais já havia consolidado parcerias estratégicas, expandindo e criando novas possibilidades de atuação da modalidade. O setor da agricultura foi o maior beneficiado dessa expansão com a negociação de PCTs em outras regiões do Peru, diversificando as subáreas de ação.

O Brasil passou a compartilhar suas capacidades em agroecologia com a região peruana amazônica fronteiriça, em consonância com as políticas internas de preservação daquele bioma. As prospecções e atividades isoladas balizadas nesse tema originaram o projeto “Fortalecimento de capacidades locais para o desenvolvimento de Sistemas Agroflorestais (SAF) em comunidades fronteiriças da Amazônia peruana”. (2010-2012).

Foi inaugurada, então, uma cartela de projetos nas ramificações do setor agrícola, com o apoio de instituições com alta qualificação técnica. Os dois países iniciaram projetos nas áreas de agricultura familiar; extensão rural; e gestão, pesquisa e desenvolvimento agrário. Os projetos “Transferência de Tecnologia para Manejo Sustentável de Bosques Amazônicos e Recuperação de Áreas Degradadas”, e “Capacitação em métodos e instrumentos de gestão de projetos de pesquisa e desenvolvimento agrário”, são exemplos dessa diversificação, além do projeto “Fortalecimento de capacidades locais para o desenvolvimento de Sistemas Agroflorestais (SAF) em comunidades fronteiriças da Amazônia peruana”, já mencionado (ABC, 2012).

Esse processo desenvolvido empiricamente entre Brasil e Peru aperfeiçoa o desempenho técnico durante as atividades programadas e permite que ambos avaliem seus impactos de acordo com a visão e as diretrizes de política externa de cada Governo. Esse procedimento é uma singularidade do relacionamento brasileiro-peruano no âmbito da Cooperação Internacional, pois emana uma operacionalização mais eficaz da gestão das iniciativas.

A metodologia de gestão de projetos praticada pelas Agências incide diretamente na resposta às estimativas (de custo, duração, de recursos humanos, de impacto, etc.) projetadas para as atividades previstas. O sucesso do Programa de CTPD Brasil-Peru é fruto da coordenação eficiente das entidades executoras e gestoras das iniciativas. Adentrar as informações sobre as iniciativas esbarra no sigilo burocrático e nas restrições que elas poderiam acarretar junto à sociedade civil.

A projeção que o modelo de cooperação desenhado pelo Brasil traz para o país ultrapassa os objetivos de obtenção de influência sobre os países beneficiados. Os reflexos dessas

iniciativas agregam novos valores de solidariedade e de troca de experiências entre os Estados que cooperam entre si com a finalidade de promover o bem-estar da humanidade.

## CONCLUSÕES

A complexidade de conceituar um procedimento tão novo como a Cooperação Sul-Sul (CSS) é um desafio para qualquer acadêmico. No entanto, trata-se de exemplificar uma nova modalidade da Cooperação Internacional clássica e estritamente entendida como ajuda aos países subdesenvolvidos ou devastados por algum evento destemperado. Explicar seu surgimento contextualizado no final da bipolaridade global restringe a complexidade do fenômeno. O trabalho agrega os fatores mais relevantes do período embrionário da CSS integrados com a estratégia de política externa brasileira em seu processo de redemocratização. Ainda que nos países cooperantes essa modalidade esteja em processo de consolidação, o Brasil destaca-se como prestador de cooperação, com projetos bem executados, que o difundiria no cenário internacional.

Entendendo o potencial que o Brasil detém no que concerne ao agronegócio, a pesquisa ilustra uma tecnologia desenvolvida com eficiência, visando à transmissão de conhecimento técnico.

O impacto das iniciativas na área do meio ambiente, na área agrícola, ou em setores de novas tecnologias de desenvolvimento produtivo no continente vai além da cognição local, da transmissão de conhecimento para uma determinada população ou da preservação e perpetuação de delimitados cultivos. Ele abrange desde as relações intergovernamentais, passando pela troca de experiências entre os técnicos envolvidos nos projetos e pela difusão de

boas práticas, e favorece a credibilidade do país em foros multilaterais.

O maior desafio para o governo brasileiro na contemporaneidade é incentivar a cognição do tema, e permitir uma acessibilidade abrangente visando estimular novos projetos que contribuam para o desenvolvimento local, regional e global.

## REFERÊNCIAS

ABC/MRE. **Diretrizes Gerais Para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional**, Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2005.

ABC/MRE. **Diretrizes Gerais Para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional**, Brasília: MRE, 2000.

ABC-MRE. **Pesquisa de Projetos**. Disponível em: [http://www.abc.gov.br/abc\\_por](http://www.abc.gov.br/abc_por). Acesso 20 out. 2015.

ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**, Volume 1, São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

APCI (Agencia Peruana de Cooperación Internacional). **Información Institucional**. Disponível em: <http://www.apci.gob.pe>. Acesso 20 out. 2015.

AZEVEDO, Bruna Dias. **A Política Externa Brasileira: uma análise comparada do primeiro Governo Lula com a Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável**. XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de História (ANPUH). Rio de Janeiro, jul. 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. "O Brasil em Transformação e o Contexto Internacional". Palestra no Centro Brasileiro de Relações Internacionais. Rio de Janeiro, 14 set. 2000.

CARNEIRO, Ana Cristina Machado e ALVES, José Ricardo. **Guia de Relações Internacionais**. Brasília: EMBRAPA, 2009.

CIFLORESTAS (Centro de Inteligência em Florestas). **Sistemas Agroflorestais**. Disponível em: <http://www.ciflorestas.com.br>. Acesso 09 out. 2015.

EMBAIXADA DO BRASIL EM LIMA. **Cooperação Técnica**. Disponível em: <http://www.embajadabrasil.org.pe/>. Acesso 20 out. 2015.

FRANCO, Geisa Cunha. **A Política Externa do Governo Figueiredo: a abertura democrática e o debate na imprensa – O Brasil entre os Estados Unidos, o Terceiro Mundo e o eixo regional**. (Tese de Doutorado). Brasília: IREL-UnB, jul. 2008.

IPEA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009**. Relatório. Brasília: IPEA, dez 2010.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and interdependence: World politics in transition**. Boston: Little Brown, 1977.

LAFER, Celso. **Discurso na Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento**. Monterrey, MX. 2002. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br>. Acesso 21 ago. 2015.

LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG/ MRE, 2011.

LENARDÃO, Elsio. Gênese do Clientelismo na Organização Política Brasileira. In: **Lutas Sociais**. PUC-SP, n° 11/12, São Paulo, 2004, p. 109-120.

LESSA, Antônio Carlos. A Diplomacia Universalista do

Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 41, Brasília: RBPI/UnB, 1984, p. 29-48.

LIMA, Maria Regina Soares. A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul, In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 48, Vol. 1, Brasília: RBPI/UnB, 2005, p. 24-59.

LOPES, Luara Landulpho Alves. **A Cooperação Técnica Entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE): o Brasil como doador** (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Unesp, ago. 2006.

LOPES, Carlos. **Cooperação e Desenvolvimento Humano: a agenda emergente para o novo milênio**, São Paulo: Ed. UNESP, 2005.

MACHADO, Fernando Vieira. **Cooperação Técnica Entre Países em Desenvolvimento: o Brasil e os Países da América Latina**. (Dissertação). Brasília: IREL-UnB, jul. 2004.

MAGALHÃES, Bonifácio Peixoto. **Política Externa do Brasil em Agricultura: o papel da Embrapa na cooperação técnica**. Brasília: UnB, 2008.

MATOS, Aureliano da Costa; BERNARDI, Cristina Costa; e SILVA, Heithel Souza. **Gestão de Projetos de Cooperação Técnica Internacional: a experiência do IICA no Brasil**. Brasília: IICA, jul. 2010.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos Planos de Desenvolvimento Elaborados no Brasil após o II PND** (Dissertação). Piracicaba: ESALQ-USP, 2002.

MIRANDA, Carla Leal Lourenço de. **Relações Internacionais e Desenvolvimento Local: Uma Análise da Cooperação**

Técnica Brasil-Alemanha (1987-2003). (Dissertação) Brasília: IREL-UnB, dez. 2004.

MRE. **Cooperação Técnica**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/>. Acesso: 14 jul. 2015.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LUVIZOTTO, Caroline Klaus. Cooperação técnica internacional: aportes teóricos. In: **RBPI**, nº 2, vol.54, Brasília: RBPI/UnB, 2011, p. 5-21.

ONU. **Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/>. Acesso 19 mai. 2016.

ONU. A/CONF. 198/3. **Proyecto de documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo**.

Disponível em: <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd>. Acesso 16 mai. 2016.

PATRÍCIO, Raquel de Caria. **The New South-South Cooperation in the Brazilian Foreign Policy**, VIII Congresso ALADAA, Rio de Janeiro, 2010.

PECEQUILO, Cristina S. A Política Externa do Brasil no Século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. In: **Revista RBPI**, nº 51, Brasília: RBPI/UnB, 2008, p. 136-153.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Brasília: IPEA, mar. 2010.

PUCHALA, Donald e HOPKINS, Raymond. **International Regimes**, 1st Edition, Ithaca, NY: Ithaca University Press, 1983.

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.

RAMOS, Bárbara Oliveira. **A Cooperação Internacional e os Debates Teóricos: um estudo de caso sobre a atuação da USAID no Brasil.** Brasília. (Dissertação). Brasília: IREL-UnB, 2006.

RECA, Lucio G.; ECHEVERRIA, Ruben G. **Agricultura, Medio Ambiente y Pobreza Rural en America Latina,** Washington: BID, 1998.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. In: **Revista RBPI**, nº 50, Vol. 2, Brasília: RBPI/UnB, 2007, p. 42-59.

SCHLÄGER, Catrina. **Challenges for International Development Cooperation: The Case of Brazil.** Berlin: Friedrich Ebert Stiftung (FES), mar 2007.

SOUZA, Sol Marques Vaz de. **A Embrapa na Política de Cooperação Sul-Sul do Brasil.** Rio de Janeiro: PUC-RJ, Instituto de Relações Internacionais, 2010.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA; Marcelo de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. In: **Tempo Social**, vol. 15, nº 2. São Paulo: Revista de Sociologia da USP, nov. 2003.

VIOTTI, Paul R. e KAUPPI, Mark V. **International Relations Theory**, 5th ed. Denver: Longman, 2011.

VIZENTINI, Paulo G. F. **A política externa do Regime Militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964 - 1985)**, Porto Alegre: UFRS, 1998.

---

*Recebido em 03/08/2016.*

*Aprovado em 24/01/2017.*

**Leila Maria da Juda Bijos**

SGAN 916 Módulo B - Asa Norte - Campus II

*E-mail:* leilabijos@gmail.com