

coleção | POLÍTICA
EXTERNA
BRASILEIRA

30 ANOS DA ABC
VISÕES DA COOPERAÇÃO TÉCNICA
INTERNACIONAL BRASILEIRA

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Aloysio Nunes Ferreira
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Ministro Paulo Roberto de Almeida

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Gelson Fonseca Junior

*Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão*

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros

- Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
- Embaixador Jorio Dauster Magalhães
- Embaixador Gelson Fonseca Junior
- Embaixador José Estanislau do Amaral Souza
- Embaixador Eduardo Paes Saboia
- Ministro Paulo Roberto de Almeida
- Ministro Paulo Elias Martins de Moraes
- Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
- Professor José Flávio Sombra Saraiva
- Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

JOÃO ALMINO
SÉRGIO EDUARDO MOREIRA LIMA
(ORGANIZADORES)

30 ANOS DA ABC
VISÕES DA COOPERAÇÃO TÉCNICA
INTERNACIONAL BRASILEIRA



Brasília - 2017

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

André Luiz Ventura Ferreira
Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão

Projeto Gráfico:

Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2017

T832 30 anos da ABC : visões da cooperação técnica internacional brasileira / João Almino e Sérgio Eduardo Moreira Lima (organizadores). - Brasília : FUNAG, 2017.

330 p. - (Coleção política externa brasileira)
ISBN 978-85-7631-671-8

1. Brasil. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Agência Brasileira de Cooperação (ABC) - aspectos históricos. 2. Cooperação técnica - Brasil. 2. Cooperação internacional - Brasil. 3. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). 4. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Brasil) (Senai). 5. Caixa Econômica Federal. 6. Agência Nacional de Águas (Brasil) (ANA). 7. Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). 8. Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). I. Almino, João. II. Moreira Lima, Sérgio Eduardo. III. Série.

CDD 327.1781

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

SUMÁRIO

Apresentação.....	9
--------------------------	----------

Aloysio Nunes Ferreira

Prefácio	15
-----------------------	-----------

Luiz Felipe Lampreia

Introdução	19
-------------------------	-----------

João Almino

A ABC: ASPECTOS HISTÓRICOS

A gênese e a evolução da ABC.....	33
--	-----------

Sérgio Eduardo Moreira Lima

A COOPERAÇÃO SUL-SUL

O papel do Brasil na Cooperação Sul-Sul: um estudo analítico e histórico	41
---	-----------

Jorge Chediek

AGRICULTURA

A cooperação técnica internacional brasileira em agropecuária: a experiência da EMBRAPA	75
--	-----------

Maurício Antônio Lopes

EDUCAÇÃO

Expansão das universidades federais e os desafios da internacionalização..... 97

Luiz Cláudio Costa e Jesualdo Pereira Farias

FORMAÇÃO PROFISSIONAL

SENAI e ABC parceria estratégica, 30 anos de cooperação 125

Frederico Lamego de Teixeira Soares e Isadora Martinez Starling

HABITAÇÃO E URBANISMO

O processo de Cooperação Técnica Internacional na Caixa Econômica Federal como fator de inovação 147

Maria Letícia Macedo e Patricia Marie Jeanne Cormier

MEIO AMBIENTE

As políticas ambientais no Brasil e a cooperação internacional 167

Izabella Mônica Teixeira

RECURSOS HÍDRICOS

Celebração dos 30 anos da Agência Brasileira de Cooperação: a atuação da Agência Nacional de Águas no cenário da cooperação técnica 199

Vicente Andreu Guillo

SAÚDE

Diplomacia e cooperação em saúde: uma perspectiva da Fiocruz..... 223

Luiz Eduardo Fonseca e Paulo Marchiori Buss

**Cooperação Técnica Internacional em Bancos
de Leite Humano – Fiocruz/ABC:
uma boa prática de cooperação internacional?.....225**

João Aprigio Guerra de Almeida, Alejandro Guillermo Rabuffetti,
Danielle Aparecida da Silva, Euclides Etienne Miranda Arreguy,
Virgínia Valiate Gonzalez, Mariana Simões Barros e
Sílvia Braña Lopez

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

**Cooperação internacional do Brasil para a criação de ações
nacionais sustentáveis de segurança alimentar e nutricional:
a atuação do Brasil através do Centro de Excelência
contra a Fome285**

Daniel Silva Balaban

O Brasil e a FAO – Parceria por um mundo sem fome305

José Graziano da Silva



APRESENTAÇÃO

A comemoração dos 30 anos da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) – braço operacional do Ministério de Relações Exteriores para a prestação e recepção de cooperação técnica – constitui uma ocasião muito significativa, por ensejar reflexão sobre a trajetória percorrida, base necessária da ação futura. Nesse sentido, a pluralidade de visões presente neste volume, que incorpora perspectivas governamentais, da sociedade civil, do setor privado, do meio acadêmico e do Sistema das Nações Unidas, enriquece a avaliação da relevância da cooperação técnica internacional para a política externa brasileira e as três décadas de vida da ABC.

O governo do presidente Michel Temer está firmemente comprometido em reforçar a cooperação técnica internacional como instrumento de ação da diplomacia brasileira. A cooperação internacional do Brasil constitui um investimento para os interesses do País no longo prazo. Contribui para a solidariedade

internacional, projeta a influência do Brasil no mundo e amplia as oportunidades internacionais para o País nos mais diversos campos.

Desde 1987, a ABC tem sido protagonista na implementação e na coordenação da cooperação técnica internacional do Brasil. Nesse papel, tem sido instrumental para a promoção do desenvolvimento nacional e também para a melhoria das condições de vida em países amigos.

A cooperação técnica representa instrumento indispensável da política externa brasileira e um poderoso recurso de *soft power* do Brasil. Por meio de seus projetos e de suas ações, permite que muitos países sejam expostos pela primeira vez à tecnologia, ao “saber fazer” e aos valores brasileiros, em campos tão diversos quanto agricultura tropical, saúde pública, educação profissional e governo eletrônico.

Os trinta anos da ABC coincidem com o período histórico da redemocratização e da consolidação dos princípios consagrados na Constituição Federal de 1988. O artigo 4º, inciso IX, da Constituição Federal manifesta que “a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais”, entre outros, pelo princípio da “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”. Esse é o marco maior da cooperação internacional brasileira, além de uma permanente inspiração para que a diplomacia brasileira faça coincidir a defesa intransigente do nosso interesse nacional com o estímulo ao progresso e ao bem-estar de outros países.

O papel da ABC acompanhou a notável evolução do País e as transformações que a redemocratização imprimiu na sociedade brasileira. Desde a criação da Agência, o Brasil passou da condição de receptor de cooperação internacional, oferecida no tradicional formato Norte-Sul, para a de prestador de cooperação em benefício de outros países em desenvolvimento.

Atualmente, o Brasil presta cooperação técnica i) mediante as modalidades de cooperação Sul-Sul; (ii) pelo inovador formato de cooperação trilateral com países desenvolvidos ou organismos internacionais em benefício de terceiros países; e iii) também mediante ações de cooperação no sentido Sul-Norte, especialmente em áreas de reconhecida excelência brasileira. Nossos vizinhos da América Latina e Caribe e os países de língua portuguesa – do continente africano, além do distante Timor-Leste – são os principais destinatários da cooperação técnica brasileira, embora não sejam os únicos, o que reflete a identidade entre o mapa da cooperação técnica e a bússola da política externa brasileira.

No cerne da estratégia da ABC está a convicção de que as parcerias de cooperação devem ser mutuamente vantajosas. Nossa cooperação é veículo de promoção das capacidades técnicas, tecnológicas, industriais e de serviços brasileiros, tendo como principal objetivo contribuir para a consolidação dos parceiros como nações mais prósperas, justas e autônomas, a partir de ações que impulsionam mudanças estruturais e que habilitam fortalecimento institucional e ganhos cumulativos de capital humano e de capacidade produtiva.

Mas também são variados os benefícios que o Brasil auferir da prestação de cooperação internacional. A diversificação das ações de cooperação do Brasil para o exterior contribui para a projeção internacional do País. A cooperação brasileira traduz-se em visibilidade internacional para nossas áreas tecnológicas de ponta, mundialmente apreciadas e demandadas.

Cabe, da mesma forma, mencionar os ganhos estratégicos em foros multilaterais. O modelo brasileiro de prestação de cooperação internacional, por apresentar características que espelham a própria evolução do país, em décadas recentes, na consolidação do seu estado democrático de direito e de políticas de racionalização econômica e inclusão social, atrai grande interesse de outros países

que trilharam o caminho do desenvolvimento. Por isso, esse modelo favorece a formação de alianças estratégicas em temas de interesse da comunidade internacional, como segurança alimentar, combate ao protecionismo agrícola internacional, defesa do meio ambiente e promoção dos direitos humanos.

A diversificada experiência brasileira em matéria de cooperação tem permitido criar uma agenda positiva e adensar as relações do Brasil em espaços regionais e extrarregionais. Os resultados da cooperação técnica prestada pelo Brasil a outros países têm atraído interesse de agências governamentais estrangeiras e de organismos internacionais com vistas ao estabelecimento de mecanismos de troca de experiências e identificação de ações conjuntas que explorem as respectivas vantagens comparativas.

Não menos importante, o impacto da prestação de cooperação técnica na nossa vizinhança gera resultados tangíveis. Com especial atenção para as zonas de fronteira, diversas atividades de cooperação beneficiam diretamente não somente nossos parceiros, como também produzem externalidades positivas para o próprio País, principalmente nos setores de saúde humana, sanidade animal e vegetal, meio ambiente e combate a ilícitos transnacionais.

Tanto em sua vertente de cooperação técnica prestada como na de cooperação recebida, a atuação do Brasil proporciona notáveis ganhos para as instituições nacionais envolvidas, ao promover a ampliação dos quadros especializados e o enriquecimento de conhecimentos a partir do contato com outras realidades sociais, culturais, econômicas e geográficas.

Ademais, a interação com países desenvolvidos, organizações internacionais e regionais enriquece nossa capacidade de ação externa. Em se tratando da cooperação internacional recebida pelo Brasil, os entes nacionais interagem com instituições públicas e agências especializadas de países desenvolvidos, além de com

organizações regionais e multilaterais, visando ao acesso ao conhecimento e a internalizar tecnologias e práticas que agregam valor ao desenvolvimento nacional. No âmbito da administração pública federal, estadual e municipal, a cooperação internacional propicia acesso a práticas inovadoras de gestão e ao estado-da-arte em variados setores.

Em suma, a experiência brasileira demonstra que a cooperação técnica internacional é um perfeito exemplo de “jogo de soma não zero” – ou seja, uma dinâmica em que todos os envolvidos saem ganhando.

É motivo de especial emoção poder prestar, aqui, tributo ao saudoso embaixador Luiz Felipe Lampreia, chanceler do presidente Fernando Henrique Cardoso entre 1995 e 2001, que nos deixou há pouco. Em seu prefácio a este livro, Lampreia trata da gênese da Agência Brasileira de Cooperação, da qual, pode-se dizer, foi idealizador e fundador. Com sua partida prematura, este livro converte-se em uma necessária e inadiável homenagem ao legado desse grande diplomata brasileiro, que deixou uma extensa folha de serviços prestados à política externa brasileira e à nação.

Aloysio Nunes Ferreira
Ministro das Relações Exteriores



PREFÁCIO¹

A CRIAÇÃO DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO

A cooperação representa uma importante categoria operacional da política externa brasileira. Este foi o motivo central da transferência, para o Itamaraty, de toda a responsabilidade nesta área, por meio da criação, em setembro de 1987, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Até então, a cooperação técnica tinha um comando duplo: por um lado, exercido pela Divisão de Cooperação Técnica do Itamaraty; por outro, pela Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), da Secretaria do Planejamento (SEPLAN) – antigo nome do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Enquanto a SUBIN desempenhava as funções técnicas

¹ Este texto foi originalmente publicado como Prefácio da publicação *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento* (DE MELLO E SOUZA, 2014) e reproduzido aqui com autorização do IPEA.

(prospecção, análise, aprovação e acompanhamento de projetos), a divisão se encarregava dos aspectos políticos da cooperação. O motivo principal desta dualidade consistia no fato de a vertente primordial da cooperação ser a que o Brasil recebia de diversos países desenvolvidos, sobretudo da Alemanha e da França. O apoio do IPEA era decisivo àquela altura, inclusive pela cessão à SUBIN de profissionais de alto nível. Havia então uma quantidade crescente de programas e projetos de cooperação oficial de que o Brasil era beneficiário, e países e organismos internacionais, doadores. Fazia-se necessário, dado o expressivo volume de recursos externos postos à disposição de numerosas instituições brasileiras, compatibilizar a demanda às diretrizes e prioridades definidas pelo governo, também nos níveis estadual e municipal. Porém, este tipo de cooperação foi diminuindo à medida que o Brasil era crescentemente graduado da condição de país em desenvolvimento, e por isso não mais elegível para receber tais aportes nos padrões até então praticados.

Por sua vez, o Brasil estava cada vez mais capacitado a fornecer cooperação técnica em áreas como construção de habitações populares, saneamento, combate à Aids, ensino básico e agricultura, entre outras. Os países-alvo eram especialmente os da África e os da América Latina. Perdia-se assim, cada vez mais, a conexão com as ações governamentais internas, e multiplicavam-se os aspectos de relações internacionais do Brasil. Nada mais natural, portanto, que a incumbência destes programas fosse inteiramente concentrada no Ministério das Relações Exteriores, efetuando então esta transição. Para conferir maior agilidade à operação, criou-se uma agência especializada, a ABC, que contou em sua época formativa com grande apoio do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD).

Após ter sido o último secretário da SUBIN, tornei-me o primeiro dirigente da nova agência. Foi inicialmente uma tarefa

delicada, porque incluía a incorporação de numerosos profissionais de elevado gabarito oriundos da SEPLAN a uma instituição como o Itamaraty, que sempre atuou exclusivamente com funcionários de seu próprio *staff*. Mas gradualmente esta transição completou-se, e hoje a ABC atua com desenvoltura na cooperação Sul-Sul em todos os continentes. A estrutura operacional da agência e a composição de seu quadro de recursos humanos e de sistemas gerenciais foram progressivamente adequadas ao expressivo crescimento dos programas de cooperação horizontal do Brasil, os quais se ampliaram muito em termos de países parceiros atendidos, projetos implementados e recursos efetivamente desembolsados. Hoje, a Agência Brasileira de Cooperação conforma uma categoria operacional de indiscutível relevância para nossa política externa.

*Luiz Felipe Lampreia*²

Referências

DE MELLO E SOUZA, André. *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2014.

2 Luiz Felipe Lampreia foi o primeiro diretor da Agência Brasileira de Cooperação (1987-1989) e foi ministro das Relações Exteriores de 1995 a 2001. Faleceu em 2015.



INTRODUÇÃO

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) celebra 30 anos de dedicação à coordenação e implementação da cooperação técnica internacional brasileira. É sinal da visão estratégica do Itamaraty em dotar-se de um corpo técnico especializado, associado a pessoal diplomático, para nortear a cooperação internacional do País em linha com as diretrizes da política externa brasileira, sempre com enfoque na busca pelo desenvolvimento do Brasil e de nossos parceiros.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, foram tomadas iniciativas no âmbito das Nações Unidas com o objetivo inicial de reconstruir os países afetados pelo violento conflito e, posteriormente, de acelerar o desenvolvimento dos menos industrializados. Já na década de setenta do século passado, o nível de experiência alcançado por alguns países em desenvolvimento permitiu a elaboração do conceito de cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD), ou cooperação horizontal, em

contraposição à cooperação Norte-Sul. Foi assim que, em maio de 1974, o Brasil e vários países em desenvolvimento votaram a favor da resolução da Assembleia Geral da ONU em prol da Nova Ordem Econômica Internacional, cujo artigo 4 (alínea “s”) definia a CTPD como um dos instrumentos da cooperação entre os países em desenvolvimento. No mesmo ano, as Nações Unidas criaram a Unidade Especial de CTPD no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), responsável por organizar a Conferência das Nações Unidas sobre CTPD, realizada em Buenos Aires em setembro de 1978. Esta conferência gerou o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), adotado por 138 países e que se constituiu em marco significativo para o diálogo entre países em desenvolvimento nesse campo. No contexto da celebração dos 30 anos da ABC, revisitamos os princípios do PABA, a fim de antecipar a reflexão sobre o futuro da cooperação internacional, que terá lugar em 2018, por ocasião dos 40 anos daquele plano de ação.

Uma década após o advento do PABA, o governo brasileiro, por meio do decreto 94.973/1987, decidiu criar a Agência Brasileira de Cooperação. De início, a agência fora integrada à Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) do Ministério das Relações Exteriores, que recebeu competências antes vinculadas à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, ou ao Departamento de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica, do Itamaraty. A ABC foi uma das primeiras agências de cooperação técnica internacional no mundo em desenvolvimento.

No presente livro, o artigo do embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima, presidente da FUNAG, traça um panorama das origens da ABC. Sob o ângulo da análise histórica, semelhantemente, o saudoso e eminente embaixador Luiz Felipe Lampreia, ex-ministro de estado das Relações Exteriores e primeiro diretor da ABC, em prefácio *in memoriam*, também relata o processo de

criação da agência. A instituição da ABC, em 1987, contou com o apoio destacado do embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, então secretário-geral das Relações Exteriores, em clara indicação da importância da cooperação internacional como elemento estratégico para o Ministério a partir da redemocratização do país.

De acordo com o artigo 31 do referido decreto de 1987, cabia à Agência Brasileira de Cooperação, entre outras responsabilidades, articular órgãos nacionais e internacionais, inclusive universidades e empresas, a fim de que participassem nos programas de cooperação técnica internacional. Dentre outras atribuições, até hoje cabe à ABC orientar as instituições nacionais sobre as oportunidades existentes no âmbito dos vários acordos de cooperação técnica firmados pelo Brasil; apoiá-las na formulação dos projetos; coordenar, na condição de órgão oficial responsável pela cooperação técnica internacional, a negociação entre as instituições cooperantes e as solicitantes; monitorar a execução dos projetos, assim como divulgar informações sobre seu desenvolvimento e os resultados logrados.

As modalidades de cooperação compreendem, tradicionalmente, ações do Brasil para o exterior e do exterior para o Brasil. No primeiro caso tem-se a cooperação horizontal estabelecida diretamente com nossos parceiros do Sul Global, por meio de acordo bilateral, ou estabelecida trilateralmente, com a interveniência de uma agência da ONU ou um parceiro do Norte. A vertente do exterior para o Brasil, tanto bilateral quanto multilateral, tem trazido ganhos importantes para o desenvolvimento econômico e social do país. Além disso, recentemente, a ABC recebeu atribuições na esfera da assistência humanitária, tendo contemplado, em 2016, ações em benefício de refugiados na Síria e na Palestina, bem como de segmentos vulneráveis da população haitiana, entre outras.

Os setores objeto da cooperação do Brasil com outros países em desenvolvimento são escolhidos com base tanto na excelência de conhecimentos e políticas públicas brasileiras quanto nas demandas bilaterais. Embora em termos geográficos seja amplo o espectro de nossa cooperação, que se expandiu a todos os continentes, prioridade tem sido atribuída aos países da África, da América do Sul, Central e do Caribe, com ênfase em países vizinhos e nas relações mantidas com as nações com as quais o Brasil tem um patrimônio histórico, linguístico, cultural e étnico comum.

Os ganhos do Brasil com a cooperação entre países em desenvolvimento são muitas vezes desconsiderados ou mesmo ignorados, sob o argumento de que há muito a fazer no plano interno, dados os desafios de desenvolvimento do próprio país. Entretanto, à luz dos benefícios que a cooperação horizontal pode gerar no longo prazo em termos de ampliação do acervo de experiências de instituições e de especialistas brasileiros, além da própria imagem do país no exterior como nação comprometida com os ideais de desenvolvimento, combate à pobreza e redução das desigualdades, pode-se notar que há ainda um extenso espaço a ser desbravado. Somente a aprendizagem e capacitação dos técnicos que a prestam já seria resultado suficientemente vantajoso para justificar a ampliação da cooperação técnica Sul-Sul. Além disso, a contribuição brasileira para a valorização da cooperação como mecanismo de desenvolvimento global entre países em desenvolvimento e a diversificação e adensamento das relações internacionais do país são de interesse do Brasil e, portanto, instrumentos da maior relevância para a política externa do País.

A cooperação técnica internacional cria necessariamente uma agenda positiva com os países parceiros, não requerendo recursos financeiros vultosos para o alcance de resultados mutuamente vantajosos. Ao estabelecer fluxos de conhecimento e de boas práticas, constitui esforço complementar às outras vertentes

da atuação externa do Brasil, sejam políticas, comerciais, de investimento, científico-tecnológicas, de inovação, infraestrutura, financeiras ou culturais, multiplicando as potencialidades que reforçam a projeção do Brasil no cenário internacional. Atualmente é um dos instrumentos para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) aprovados, com grande empenho do Brasil, no âmbito das Nações Unidas.

As crescentes demandas de países em desenvolvimento por conhecer políticas públicas brasileiras exitosas têm igualmente o efeito de fortalecer a legitimidade dessas políticas no âmbito nacional. Trata-se de reconhecimento que valida os resultados e as escolhas estratégicas decorrentes da elaboração e implementação de políticas inovadoras do País. Por outro lado, a troca de conhecimento com os parceiros internacionais enseja reflexão crítica sobre as políticas públicas brasileiras objeto das iniciativas de cooperação, em especial no que se refere à capacidade de gerar resultados mensuráveis, à coerência entre os objetivos declarados e a prática da implementação, à coordenação intersetorial e à participação da sociedade civil, o que se reverte em benefício do aprimoramento dessas políticas.

Os benefícios da cooperação técnica internacional podem ser ampliados com o estabelecimento de um diálogo estratégico (secundado por sinergias operacionais) entre a ABC, agências federais, representantes do setor produtivo, da sociedade civil e do campo tecnológico e de inovação. No âmbito da cooperação internacional recebida pelo Brasil, os entes nacionais interagem com instituições públicas e agências especializadas de países desenvolvidos e com organizações regionais e multilaterais com o objetivo de acessar e internalizar conhecimento, tecnologias e práticas que agregam valor ao desenvolvimento nacional. No âmbito da administração pública federal, estadual e municipal, a cooperação internacional propicia acesso a práticas inovadoras

de gestão e ao estado da arte internacional em diversos âmbitos setoriais.

A permanente limitação de recursos orçamentários desde que o Brasil começou a prestar sistematicamente cooperação técnica na década de 1980 levou-o à busca de mecanismos inteligentes que permitissem otimizar a mobilização de recursos humanos, conhecimentos, experiências e recursos materiais do país para o exterior. O sucesso evidente desse empenho fortaleceu a percepção de que deveria seguir um caminho diferente dos países doadores tradicionais. A adoção, pelo Brasil, de princípios e de práticas de cooperação internacional especificamente talhadas para as realidades e expectativas dos países em desenvolvimento, decorrentes da capacidade brasileira de criar soluções inovadoras para problemas que se reproduzem em outros países, contribuiu, junto com ações semelhantes conduzidas por países da América Latina, Caribe, África e Ásia, para a consolidação da cooperação Sul-Sul como um dos principais mecanismos de promoção do desenvolvimento em âmbito global.

A cooperação Sul-Sul não é, nesse sentido, uma extensão da cooperação Norte-Sul por outros meios. Ela tem crescido constantemente e, não obstante constar da agenda diplomática dos países em desenvolvimento desde a década de 1970, seu volume e o impacto de seus resultados ganharam novo fôlego na última década.

Ainda não estamos, no entanto, à altura do nosso potencial. Comparativamente ao tamanho da economia brasileira, a cooperação brasileira em benefício de outros países em desenvolvimento ainda é modesta. A ABC tem ao longo desses 30 anos atuado com destaque na implementação e coordenação dessa cooperação, mas tem ainda muito o que avançar em termos orçamentários, de estruturação de pessoal próprio especializado (com plano de

carreira) e de marco legal específico que garanta à Agência maior capacidade de ação.

De fato, ao completar 30 anos de história, ainda enfrenta desafios não resolvidos em seu processo de institucionalização. Seu marco regulatório pode e deve ser aprimorado, o que vem sendo objeto de análise. Entre outros objetivos, um amparo legal que viabilizasse e regulamentasse a execução de recursos financeiros no exterior para a prestação da cooperação técnica resultaria em mais eficiência e economicidade no uso do dinheiro público e melhores resultados para a imagem do Brasil no exterior. Embora tenha um corpo técnico altamente qualificado, treinado na própria agência e advindo de diferentes carreiras do serviço público ou contratado mediante parceria com o PNUD, não conta, contudo, ainda com uma carreira específica de analistas da cooperação técnica, o que seria desejável. Finalmente, a Agência tem aperfeiçoado seus métodos de trabalho e elaborado manuais sobre cooperação que têm se tornado referência internacional, mas deve ser continuado o aprimoramento do monitoramento e da avaliação de impacto da cooperação recebida e prestada pelo País.

Comemorar 30 anos de uma instituição central na Política Externa Brasileira como é a ABC implica certamente nos debruçarmos tanto sobre seus êxitos quanto sobre suas necessidades de aprimoramento. Os artigos desta publicação são da autoria de personalidades relevantes com alto conhecimento da cooperação técnica internacional brasileira. Os textos abordam o tema da cooperação técnica internacional brasileira numa perspectiva histórica e analítica, com visão prospectiva.

Busquei extrair, a seguir, algumas ideias centrais de cada artigo, ainda não citado, integrante da presente publicação.

O diretor-geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), José Graziano da Silva, no

artigo intitulado “O Brasil e a FAO – Parceria por um mundo sem fome”, ressalta que a parceria entre a República Federativa do Brasil e a FAO é essencial nos esforços de desenvolvimento Sul-Sul, com vistas à promoção da agricultura sustentável e da segurança alimentar no Sul Global. Segundo ele, a cooperação horizontal praticada pela ABC em conjunto com a FAO está contribuindo para a conquista da segurança alimentar, da redução da pobreza e da gestão sustentável dos recursos naturais.

No artigo “A Cooperação Técnica Internacional Brasileira em Agropecuária: A Experiência da EMBRAPA”, de autoria do presidente da empresa, senhor Mauricio Antônio Lopes, constata-se que a EMBRAPA tem recebido, especialmente na última década, uma crescente demanda de cooperação técnica de países estrangeiros e instituições internacionais. Por ser referência mundial na geração e oferta de informações, conhecimentos e tecnologias, a empresa tem contribuído para a inovação e sustentabilidade da agricultura e da segurança alimentar para além das fronteiras nacionais, por meio da cooperação técnica internacional coordenada pela ABC.

O artigo do coordenador da Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano e da Rede Global de Bancos de Leite, senhor João Aprígio Guerra de Almeida, *et al.*, intitulado “Cooperação Técnica Internacional em Bancos de Leite Humano – Fiocruz/ABC: uma boa prática de cooperação internacional?”, ressalta que o Banco de Leite Humano (BLH) é uma construção originalmente brasileira que hoje pertence a todos que em 24 países unem esforços em torno desta prática. Como resultado da profícua parceria ABC/Fiocruz e Ministério da Saúde foi possível a instituição da Rede Global de Bancos de Leite Humano, que se constitui num dos resultados da cooperação brasileira e é marco da associação para o trabalho em rede entre os países cooperantes.

“O papel do Brasil na Cooperação Sul-Sul: um estudo analítico e histórico” é o artigo escrito pelo senhor Jorge Chediek, diretor do Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (UNOSSC, na sigla em inglês). O autor destaca que a cooperação Sul-Sul (CSS) é um instrumento de desenvolvimento conjunto entre os países do Sul diante de desafios comuns. A Cooperação Sul-Sul nasce da solidariedade que significa partilhar, colaborar e compreender os desafios dos países em desenvolvimento. Ele ressalta que o Brasil começou a passar da condição de país receptor para provedor de cooperação técnica internacional para o desenvolvimento, marcadamente com a criação da Agência Brasileira de Cooperação, em 1987.

Daniel Silva Balaban, diretor do Centro de Excelência contra Fome e representante no Brasil do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas, é autor do artigo sob o título “Cooperação internacional do Brasil para a criação de ações nacionais sustentáveis de segurança alimentar e nutricional: a atuação do Brasil através do Centro de Excelência contra a Fome”. O autor revisita o caminho percorrido pela cooperação internacional do Brasil em alimentação e nutrição escolar. Especificamente, analisa a ação externa brasileira na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) exercida pela ABC e o Centro de Excelência contra a Fome, uma parceria entre o governo brasileiro e o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas.

No artigo “As políticas ambientais no Brasil e a cooperação internacional”, escrito pela senhora Izabella Mônica Teixeira, ex-ministra do Meio Ambiente (2010-2016), a autora mostra que a importância atual da agenda ambiental é resultante da progressiva reflexão das sociedades nos países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre a relação estreita entre qualidade de vida e a adequada proteção do meio ambiente. Analisa, também, os diferentes momentos da cooperação internacional em meio

ambiente e as principais contribuições de caráter estratégico e estruturante para a gestão ambiental no Brasil.

No artigo “Expansão das Universidades Federais e os Desafios da Internacionalização”, de autoria dos senhores Luiz Cláudio Costa, ex-secretário executivo do Ministério da Educação, e Jesualdo Pereira Farias, professor titular e ex-reitor da Universidade Federal do Ceará, é destacado que a criação da ABC se deu em momento importante para as Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras, pois possibilitou que as mesmas dessem passos efetivos na busca de um processo de internacionalização estruturado. A proximidade e o intercâmbio entre as IES e a ABC permitiram que o sistema universitário brasileiro, público e privado, pudesse participar efetivamente de programas de cooperação internacional. No caso das universidades federais, atualmente, 23 instituições possuem parcerias com a ABC no âmbito da cooperação internacional Sul-Sul.

No artigo de autoria dos senhores Paulo Marchiori Buss, diretor do Centro de Relações Internacionais em Saúde da Fiocruz (CRIS), e Luiz Eduardo Fonseca, assessor do CRIS, intitulado “Diplomacia e cooperação em saúde: uma perspectiva da Fiocruz”, os autores abordam as relações entre a política externa brasileira e o pensamento e ações da Fiocruz no campo das relações internacionais em saúde. Os autores destacam que nos últimos vinte anos, a atuação conjunta da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), com o Ministério da Saúde, propiciou explorar uma perspectiva que aliasse cooperação em saúde e desenvolvimento, privilegiando o papel do enfoque Sul-Sul em torno do tema.

O presidente da Agência Nacional de Águas (ANA), senhor Vicente Andreu Guillo, produziu artigo sob o título “A atuação da Agência Nacional de Águas no cenário da Cooperação Técnica”. Destaca que projetos de cooperação em que a ANA atua visam

a atender a demandas internacionais em recursos hídricos formuladas por países parceiros da América Latina e membros da CPLP. Tais projetos são elaborados pela ANA em articulação com a ABC em temas relevantes no âmbito da Cooperação Sul-Sul. As ações de cooperação internacional da Agência de Águas, consolidadas na “Estratégia de atuação internacional da ANA”, aprovada pela Diretoria Colegiada, têm contribuído para o cumprimento de compromissos assumidos pelo governo brasileiro em foros internacionais e para o fortalecimento das relações de cooperação técnica com parceiros bilaterais, multilaterais e entidades internacionais.

O senhor Frederico Lamego Soares, gerente executivo da Unidade de Relações Internacionais do SENAI, é autor do texto “SENAI e ABC parceria estratégica, 30 anos de cooperação”. A parceria SENAI/ABC, a partir da década de 1990, possibilitou a construção e entrega de nove centros de formação profissional na África, América Latina e Ásia, financiados pela ABC. Ressalta que participar dos projetos de CSS em parceria com a ABC beneficiou positivamente o SENAI. Devido à sua inserção internacional, o SENAI é hoje considerado um importante ator na implementação da cooperação internacional brasileira.

As senhoras Maria Letícia de Paula Macedo, consultora da vice-presidência do Corporativo da CAIXA, e Patrícia Marie Jeanne Cormier, integrante da *holding* CAIXA Seguridade, escreveram o texto “O processo de Cooperação Técnica Internacional na Caixa Econômica Federal como fator de inovação”. O artigo mostra como se estruturou o processo de Cooperação Técnica Internacional (CTI) da CAIXA, como a atividade e seus resultados tornaram-se fator de inovação na empresa, bem como evidencia que a CTI foi um dos pilares para a internacionalização da empresa.

Os artigos que integram a presente publicação comemorativa dos 30 anos da ABC têm caráter autoral e abordam o tema da cooperação técnica internacional brasileira com o olhar de cada autor, com foco na peculiaridade e na pluralidade das experiências de suas respectivas áreas de atuação. Espero que a presente coletânea contribua para o enriquecimento do debate sobre a cooperação internacional brasileira e sirva como um registro histórico da atuação de importantes parceiros da cooperação técnica internacional brasileira nos últimos 30 anos.

*João Almino*¹

1 João Almino é embaixador e diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Serviu nas Embaixadas do Brasil em Paris, México e Washington. Foi encarregado de negócios em Beirute, ministro-conselheiro em Londres e cônsul-geral em São Francisco, Lisboa, Miami, Chicago e Madri. Diretor do Instituto Rio Branco (2001-2004). Tem doutorado pela École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris.

A ABC:
ASPECTOS HISTÓRICOS



A GÊNESE E A EVOLUÇÃO DA ABC

Sérgio Eduardo Moreira Lima¹

Sinto-me honrado com o convite do Diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Embaixador João Almino, para prestar meu testemunho a respeito desse importante instrumento de cooperação internacional do Ministério das Relações Exteriores, por ocasião das comemorações do seu aniversário de 30 anos de serviços à política externa, à diplomacia brasileira e ao Brasil.

É grande a satisfação de poder juntar-me às homenagens a um órgão de excelência do serviço público, que nasceu no seio da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e, posteriormente, migrou para a estrutura do Itamaraty, onde tem demonstrado toda sua capacidade de renovação e de inovação. Com efeito, a ABC, iniciativa do próprio Ministério, foi uma das primeiras agências criadas no âmbito do governo federal, que, pela natureza de suas funções, dialoga com toda a Administração Federal.

Esta efeméride presta-se à reflexão a respeito da cooperação para o desenvolvimento, campo tão estratégico do relacionamento internacional em suas vertentes bilateral e multilateral. Tratarei, assim, da gênese da ABC, para, em seguida, tecer breves considerações sobre sua importância institucional no contexto da diplomacia brasileira e da cooperação solidária.

1 Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

No início de 1971, foram dados os primeiros passos concretos no sentido da elaboração de um anteprojeto de lei para a criação da FUNAG, de acordo com o documento Metas e Bases para a Ação do Governo, que já incluía o projeto entre os considerados prioritários pelo Itamaraty. Em 26 de outubro daquele ano, foi aprovada a Lei n. 5.717, que autorizava a criação da Fundação Alexandre de Gusmão com os seguintes objetivos básicos:

- I. realizar e promover atividades culturais e pedagógicas no campo das relações internacionais;
- II. realizar e promover estudos e pesquisas sobre problemas atinentes às relações internacionais;
- III. divulgar a política externa brasileira em seus aspectos gerais;
- IV. contribuir para a formação no Brasil de uma opinião pública sensível aos problemas da convivência internacional; e
- V. outras atividades compatíveis com suas finalidades e estatuto.

Em 18 de novembro de 1971, a FUNAG foi instituída pelo Decreto n. 69.553, que consagrou os propósitos acima. O artigo 5º do Decreto dispunha que, para a consecução dos objetivos previstos no artigo 1º, a Fundação poderia, entre outros, respeitada a legislação em vigor e mediante expressa autorização do Ministro das Relações Exteriores, celebrar convênios com entidades brasileiras, estrangeiras e com organismos internacionais.

Em 25 de setembro de 1987, foi baixado pelo Decreto 94.973 o Estatuto previsto no artigo 6º do Decreto n. 69.553, cujo artigo 2º dispunha que: “para consecução de seus objetivos, integrará a estrutura da FUNAG a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), dotada de autonomia financeira”.

O Estatuto de 1987 estabelecia no art. 30 que caberia à ABC operar programas de cooperação técnica em todas as áreas

do conhecimento, entre o Brasil e outros países e organismos internacionais, nos termos da política externa brasileira.

Muitos diplomatas contribuíram para a criação e estruturação da ABC. Na fase inicial, caberia identificar três importantes personagens. O primeiro foi Luiz Felipe Lampreia, que vinha do Ministério do Planejamento, onde chefiava a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), órgão que antecedeu a ABC em suas competências institucionais ligadas à cooperação técnica que o Brasil recebia do PNUD e de outros órgãos do sistema das Nações Unidas. O segundo é o embaixador Vladimir Murtinho, primeiro presidente da FUNAG; e o terceiro, o então primeiro secretário Amaury Bier, que, em 1971, como assessor do chanceler Mario Gibson Barbosa, elaborou todos os atos relativos à criação da FUNAG.

É interessante observar que a Fundação foi criada com o propósito de realizar pesquisas de interesse para o desenvolvimento e a política externa do país. Recorde-se que os primeiros documentos sobre a gênese da entidade referiam-se a “estudo sobre as vantagens e problemas que adviriam para o Brasil das negociações, recentemente iniciadas sob a égide do GATT, para o estabelecimento de um sistema de preferências tarifárias entre países em desenvolvimento”¹.

Tanto a FUNAG como a ABC nascem com compromissos claros no tocante a ideias e projetos ligados à promoção do conhecimento e ao desenvolvimento. Até 1995, a ABC era órgão específico da FUNAG, como estabelecido no artigo 3º do Decreto n. 1.474/1995. Mesmo após deixar a estrutura organizacional da Fundação a partir do ano seguinte, a ABC manteve participação indireta na formulação anual do Plano de Trabalho da Funag, por meio,

1 Vide Exposição de Motivos MRE G/76/550, do ministro das Relações Exteriores, embaixador Mário Gibson Barbosa, ao presidente Emílio Garrastazu Médici, em 21 de setembro de 1971.

atualmente, da Subsecretaria-Geral de Cooperação e de Promoção Comercial, à qual a ABC é subordinada, que integra o Conselho de Administração Superior da FUNAG e aprova anualmente as propostas de atividades da Fundação, recomendando publicações e eventos de interesse para a política externa brasileira na área de cooperação internacional.

Ao longo dos últimos 20 anos, mesmo com a saída da ABC de sua estrutura, o tema da cooperação internacional, notadamente da Cooperação Sul-Sul, tem estado presente nos programas dos cursos oferecidos pela FUNAG para diplomatas sul-americanos, caribenhos e africanos. No curso mais recente, oferecido para diplomatas africanos, em outubro de 2016, a ABC, representada por seu Diretor-Geral, presidiu Mesa que tratou do papel e da atuação da Agência. Em outros dois painéis do mesmo curso, a Cooperação Internacional foi discutida, comprovando o interesse em relação ao tema e sua relevância no cenário externo.

Em novembro último, ABC e FUNAG colaboraram estreitamente na organização, com o Wilton Park, *think tank* ligado à chancelaria britânica, do Seminário “Melhorando o Impacto de Projetos de Desenvolvimento na África Subsaariana por meio do Fortalecimento da Cooperação e das Parcerias entre o Brasil e o Reino Unido”, realizado no Palácio Itamaraty, em Brasília, com grande participação de representantes dos países beneficiários dessa cooperação.

Dentre os vários livros editados pela FUNAG sobre o tema em questão, poderia citar: *Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul* (Élodie Brun, 2016); *Brasil e cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa* (Patrícia Soares Leite, 2011); e *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa* (Carlos Alfonso Iglesias Puentes, 2010).

Descrito em suas grandes linhas o percurso histórico da ABC e a origem de sua relação com a FUNAG, passo agora a uma breve consideração sobre a importância institucional de sua missão.

O Brasil possui rica experiência no campo do desenvolvimento e amplo cabedal de conhecimentos técnicos e soluções imaginativas que podem ser aplicados em países com carência de recursos e de capacitação. A estratégia maior da cooperação técnica prestada pelo Brasil – que não é assistencialista, nem possui fins lucrativos, tampouco pretensões comerciais – está centrada no fortalecimento institucional de nossos parceiros externos, condição fundamental para que a transferência e a absorção de *know-how* se realizem de forma plena.

Após sua criação e estruturação, a ABC acompanhou o avanço do Brasil e contribuiu para a mudança do perfil do país, de receptor de assistência técnica internacional para o de prestador de cooperação horizontal no eixo Sul-Sul. Esse esforço se traduz no planejamento, coordenação, negociação dos seus termos e avaliação dos resultados da cooperação para o desenvolvimento, em todas as áreas do conhecimento, que o Brasil vem prestando aos países em desenvolvimento, sobretudo na África, América Latina e Caribe.

Atualmente, o Brasil desempenha importante papel na ajuda internacional a países de menor desenvolvimento relativo, onde recursos humanos brasileiros treinam e qualificam quadros técnicos locais em áreas como agricultura, saúde e energia. A cooperação internacional está ligada também à participação e contribuição do Brasil ao multilateralismo. Em articulações de geometria variável, a diplomacia brasileira busca promover a cooperação para o desenvolvimento na consecução de objetivos comuns, seja em âmbito bilateral, plurilateral ou no contexto das Nações Unidas.

A Cúpula da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em Brasília, realizada, em 31 de outubro e 1º de novembro de 2016, com a presença de António Guterres, atual Secretário-Geral da ONU, testemunhou o papel que a cooperação no âmbito da comunidade de língua portuguesa pode desempenhar para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas.

A ação da ABC tem fortalecido a imagem do Brasil e o reconhecimento de valores e conquistas associadas à identidade de seu povo e à legitimidade de suas instituições democráticas: a solidariedade, a inclusão social, a segurança alimentar, a tecnologia agrícola, a educação digital e a capacidade de gestão. As atividades de cooperação da Agência representam uma plataforma para a troca de experiências de boas práticas, de entreajuda, e simultaneamente uma base de afirmação no quadro internacional desses mesmos objetivos da Agenda 2030, que distinguem não só o Brasil, como instrumento propulsor de mudanças estruturais, transferência de tecnologia e a absorção de conhecimentos, como também nossos parceiros, seja no âmbito da CPLP, seja no universo maior de alcance da ação da ABC e da cooperação brasileira para o desenvolvimento.

Concluo esta mensagem de reconhecimento e apreço com os votos de continuado êxito à ABC por sua missão em prol do desenvolvimento solidário, do progresso e da amizade entre as nações.

A COOPERAÇÃO SUL-SUL



O PAPEL DO BRASIL NA COOPERAÇÃO SUL-SUL: UM ESTUDO ANALÍTICO E HISTÓRICO

Jorge Chediek^{1,2}

1. A Cooperação Sul-Sul: um caminho para alcançar o progresso

A Cooperação Sul-Sul (CSS) é um instrumento de desenvolvimento conjunto entre os países do Hemisfério Sul em face a seus desafios comuns. Trata-se de um complemento e não de um substituto para a Cooperação Norte-Sul, sendo indispensável reconhecer sua relevância e funcionamento pelos formuladores de políticas públicas e profissionais de desenvolvimento em todo o mundo. Tendo em vista que a CSS é uma forma central de cooperação para o Brasil afim de promover uma discussão aprofundada sobre o papel do país na modalidade, vale destacar sua crescente visibilidade. Por conseguinte, este capítulo aborda o tópico a partir

-
- 1 Jorge Chediek é enviado especial do secretário-geral da ONU para a Cooperação Sul-Sul e diretor do Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul. O Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (UNOSSC, na sigla em inglês) é o coordenador do sistema global da Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento. De 2010 a 2015, Chediek atuou como coordenador residente das Nações Unidas no Brasil e como representante residente do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) no Brasil.
 - 2 Escrito com a colaboração de Isis Sartori Reis, pesquisadora interna da UNOSSC, mestra em Estudos da Ásia pela Universidade Lund, Suécia, e bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP.

de uma perspectiva histórica. Uma vez estabelecidas as raízes e a *raison d'être* da CSS, são discutidas sua relevância e a forma em que ela se apresenta como um meio para alcançar o progresso e os objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente.

O primeiro marco institucional dos intercâmbios cooperativos da CSS foi estabelecido na Conferência de Bandung, em 1955, organizada pela Birmânia (hoje Myanmar), Ceilão (Sri Lanka), Índia, Indonésia e Paquistão. Tal conferência foi notável por ter marcado o surgimento da expressão “Terceiro Mundo” (PEREIRA e MEDEIROS, 2015, p. 124) no cenário internacional. Até então, os países recém-independentes e os em desenvolvimento tinham pouca representação nos contextos internacionais. A conferência conseguiu formalizar o que era “um movimento político solidarista significativo entre os povos culturalmente diversos, porém unidos pela luta contra o colonialismo e o imperialismo” (WEBER e WINNTI, 2016, p. 391). Ou seja, a partilha de trajetórias pós-colonialistas desempenhou um papel chave ao reunir os países em Bandung.

Os países participantes eram recém-independentes, asiáticos e africanos interessados em debater suas prioridades e desafios comuns, em particular as questões de desenvolvimento (*ibid.*, p. 392). A conferência mostrou ser um legado crucial para esses países, visto que há até hoje um forte sentimento de solidariedade entre eles, sendo um dos elementos críticos da CSS. Bandung engendrou a percepção de que o desenvolvimento é um esforço comum desses países e que, juntos, eles podem alcançá-lo. Além disso, os princípios fundamentais de Bandung eram a não interferência nos assuntos nacionais e a condução de relações horizontais entre os países em desenvolvimento com base na cooperação e na reciprocidade (PEREIRA e MEDEIROS, 2015, p. 120), um claro prelúdio do que mais tarde se tornaria o princípio da Cooperação Sul-Sul.

A Conferência de Bandung foi responsável por ampliar os debates internacionais de forma a incluir os interesses dos países em desenvolvimento, mas foi só durante a década de 1970 que a cooperação técnica entre tais países começou a ser de fato traduzida no processo político nas Nações Unidas. Em 1972, a Assembleia Geral criou um Grupo de Trabalho sobre Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento (CTPD) para integrar plenamente a modalidade no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Como elucidado no documento de 1995 sobre as novas diretrizes para a cooperação técnica entre países em desenvolvimento,

*de 1973 a 1977, a Assembleia geral adotou uma série de resoluções convidando a comunidade internacional em geral e o sistema das Nações Unidas a assistir os países em desenvolvimento em seus esforços para aumentar os intercâmbios técnicos entre si*³.

Este estímulo de apoio aos países em desenvolvimento culminou na Conferência das Nações Unidas sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, realizada em Buenos Aires, em 1978. A Conferência adotou o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) que “estabelece um quadro conceitual e operacional abrangente para a promoção da CTPD”⁴.

Buenos Aires foi a primeira tentativa de organizar e institucionalizar a CSS no âmbito das Nações Unidas e estabeleceu o marco para discussões sobre o conceito de modalidade (PEREIRA e MEDEIROS, *ibid.*, p. 133). A esse respeito vale a pena destacar alguns pontos levantados no PABA. Em primeiro lugar, o documento descreve a CTPD como um processo multidimensional que “pode ser unilateral ou bilateral em seu escopo, e de caráter sub-

3 Comitê de alto nível sobre a Revisão da Cooperação Técnica entre os países em desenvolvimento, *Technical Cooperation among developing countries* (TCDC/9/3), p. 5, para. 3.

4 *Ibid.*

-regional, regional ou inter-regional” (UNDPd, 1994, p. 6, par. 7). Em segundo lugar, “a CTPD não é nem um fim em si mesmo e nem um substituto da cooperação técnica com os países desenvolvidos” (UNDPd, 1994, p. 6, par. 8). Terceiro, a partilha e a replicação das melhores práticas foram vistas como um meio para promover o desenvolvimento (*ibid.*, p. 6, par. 6). Por fim, o documento também menciona que a CTPD deve se basear nos princípios de respeito a “soberania nacional, independência econômica, direitos iguais e a não interferência nos assuntos internos das nações” (*ibid.*, p. 8, par. 13). Como em Bandung, esses princípios fundamentais da PABA estabeleceram a atual estrutura da CSS. Sob esse aspecto, deve-se destacar uma distinção entre elas: embora a CTPD seja uma precursora da CSS, a cooperação técnica é somente uma das modalidades que se enquadra no escopo da CSS.

A Cooperação Sul-Sul nasce, dessa forma, da trajetória compartilhada entre os países em desenvolvimento e é impulsionada pela noção de que o desenvolvimento está ao alcance de todos. Ou, para expressá-la de forma diferente, a CSS nasce da solidariedade e uma de suas maiores contribuições é a capacidade de melhorar a vida das pessoas carentes e tirar muitos da pobreza. A CSS também se destaca por fornecer espaço para que as soluções sul-sul floresçam. A solidariedade que está no cerne da CSS, significa partilhar, significa colaborar e significa compreender os desafios. Isso quer dizer que os países do Sul estão comprometidos a buscar soluções para os grandes desafios que ainda enfrentam e que cada país envolvido na CSS ajuda a reforçar esse princípio, como é o caso do Brasil.

O Brasil tem sido um ator crucial no progresso da CSS, principalmente por compartilhar seu conhecimento e *expertise* com os países do Sul Global, sendo um “parceiro no e para o desenvolvimento” (LEITE *et al.*, 2014, p. 20). A relevância do Brasil na CSS se dá pelo seu pioneirismo em programas domésticos

que habilmente foram ampliados para outros países, como os de combate à fome e diminuição da pobreza. Iniciativas de grande impacto como essas, são as que a CSS atribui máxima prioridade e são as quais nos ajudarão a alcançar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

A fim de promover e apoiar a ampliação e disseminação de tais iniciativas, o sistema das Nações Unidas enquadra-se como o principal provedor de apoio aos intercâmbios Sul-Sul e como o órgão de elaboração de políticas. Ele fornece aos países as ferramentas necessárias para facilitar a cooperação, ao mesmo tempo em que ajuda a avançar o debate sobre a definição do conceito da CSS e seus princípios – como foi o caso da Conferência de Buenos Aires. A esse respeito, os princípios orientadores da CSS estão incluídos em vários documentos oficiais das Nações Unidas e são os seguintes: respeito à soberania nacional, apropriação e independência nacionais, igualdade, não condicionalidade, não interferência nos assuntos domésticos e benefício mútuo⁵. Além disso, uma das contribuições mais relevantes para o funcionamento da CSS é o documento final de Nairóbi, de 2009. Elaborado na Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul, ele incentiva o sistema das Nações Unidas e invoca os estados membros a apoiar a implementação da Cooperação Sul-Sul e da cooperação triangular. Ademais, ele contém a seguinte definição operacional da CSS:

A Cooperação Sul-Sul é um esforço mútuo dos povos e países do Hemisfério Sul, que nasceu de experiências e afinidades compartilhadas, fundamentada em seus objetivos e solidariedade comuns, guiada pelos princípios, inter alia, de respeito à soberania e propriedade nacionais, e livre de quaisquer condicionalidades. A Cooperação Sul-Sul não deve ser vista como uma ajuda oficial ao desenvolvimento.

5 United Nations, Relatório do Comitê de Alto Nível da Cooperação Sul-Sul (A/71/39), p. 11-12.

É uma parceria entre iguais baseada na solidariedade (A/Res/64/222, anexo, par. 18).

Esta definição nos permite tirar algumas conclusões preliminares sobre um aspecto que é único da CSS e por qual motivo ela é um instrumento tão relevante para o avanço da nova agenda global. A CSS é referida muitas vezes como uma das forças motrizes para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁶ dentro do sistema das Nações Unidas. De fato, pode-se argumentar, por conseguinte, a inclusão das prioridades dos países em desenvolvimentos e dos menos desenvolvidos no âmbito da agenda global. Para tanto, centra-se na divulgação de boas práticas e soluções de desenvolvimento demonstradas a partir do Sul para o Sul. Ou seja, como a CSS nasce das experiências compartilhadas entre os países do hemisfério sul, pode-se incorporar os interesses e boas práticas desses países em uma variedade de debates internacionais.

A relevância desta inclusão baseia-se no fato de que, por muito tempo, as soluções, os conhecimentos, as ideias, o financiamento e as prioridades terem derivado na maior parte das vezes, de uma única direção: dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, do norte para o sul. Os estudiosos do pós-colonialismo defendem a ideia de que isso é “parte da tendência implícita de ver o sul como uma combinação de países onde o conhecimento viaja *para* ao invés *de*” (McFARLANE, 2006, p. 1418). Portanto, ao discutir sobre quais ideias são mais importantes, Acharya afirma que é necessário trazer à tona a herança múltipla e global de ideias como desenvolvimento, paz e democracia, além de reconhecer e estimular a diversidade da compreensão e ação humanas (ACHARYA, 2016, p. 1159). Os argumentos pós-

6 *Ibid.*, p. 11.

7 *Itálico no original.*

-colonialistas podem parecer um tanto abstratos no início, mas a discussão é certamente mais do que acadêmica.

Os países que participaram da 19ª sessão do Comitê de Alto Nível para a Cooperação Sul-Sul em 2016 destacaram a necessidade de “ultrapassar as formas tradicionais de cooperação para o desenvolvimento” e notaram que a Agenda 2030 centra-se na interconexão dos países, “fazendo os países desenvolvidos tornarem-se agentes ativos de mudanças e não apenas recipientes passivos de assistência”⁸. De fato, ao reconhecer as contribuições inestimáveis do Sul Global é que os países podem realmente realizar o objetivo comum de não deixar nenhum país para trás.

A Agenda acordada em 2015 visa promover um mundo onde a solidariedade e a integração definem o tom das relações entre todos os países. A implementação da Agenda deixará uma contribuição inestimável para o mundo – e também a da maior necessidade. Isso se deve ao fato de que, apesar das realizações notáveis das últimas décadas na melhoria da qualidade de vida de muitas das pessoas necessitadas, a realidade ainda está longe de ser a ideal. Muitos indivíduos em países de todo o mundo – desenvolvidos, de rendimento médio, menos desenvolvidos, em desenvolvimento sem litoral e pequenos estados insulares em desenvolvimento – continuam a enfrentar os desafios urgentes impostos pela pobreza, pela fome, pelas lacunas na infraestrutura, pela falta de igualdade entre gêneros, pelas lacunas no atendimento do serviço público, pelos fracos instrumentos de direitos humanos, pelo acesso inadequado à energia sustentável, pela falta de trabalho decente e pelas ameaças impostas por mudanças climáticas. Todos os países precisam abordar essas questões e, enquanto a Agenda 2030 define os objetivos, a Cooperação Sul-Sul constitui uma ferramenta valiosa para alcançar o progresso nestas questões.

8 A/71/39, p. 11, par. 10.

Em outras palavras, o aumento de agendas globais para incluir as perspectivas dos países em desenvolvimento e a ampliação de suas boas práticas podem produzir resultados positivos. Atualmente existe uma demanda crescente para a expansão da CSS, principalmente no contexto de alterações dinâmicas da ordem global. Nessa nova dinâmica, a função dos países em desenvolvimento é cada vez mais relevante não apenas porque a comunidade internacional já reconhece o espaço de ação legítimo desses países, mas também porque os países em desenvolvimento são economias emergentes superando as adversidades geradas pela recente crise internacional. O relatório do secretário-geral sobre o estado da Cooperação Sul-Sul observa “a resiliência das economias emergentes segue como um dos principais colaboradores para a transformação socioeconômica no mundo em desenvolvimento, apesar das volatilidades na economia global”⁹. Mesmo diante de uma economia global instável, estes países mantiveram o compromisso com a promoção do desenvolvimento e a sua relevância aumentou em conformidade. A reflexão e a prova desse argumento são formalizadas no surgimento de bancos e fundos de fomento liderados pelo Sul que complementam o financiamento do desenvolvimento fornecido pelas instituições multilaterais tradicionais¹⁰.

Portanto, a relevância da CSS também se dá pelo fato de ser um complemento à cooperação Norte-Sul na medida em que ela aumenta as opções disponíveis para os países em desenvolvimento, embora não seja um tipo de assistência oficial ao desenvolvimento (AOD). Nesse novo cenário, uma abordagem não tradicional e solidária dos países do Sul complementa a tradicional AOD oferecida pelos países do Norte. Particularmente, essa estrutura de cooperação

9 A/71/208, p. 2, par. 3.

10 *Ibid.*, p. 2, par. 5.

para o desenvolvimento tem funcionado e, como assinalaram as delegações presentes no Comitê de Alto Nível para a Cooperação Sul-Sul, as economias emergentes estão fazendo uma contribuição única e inestimável para tal estrutura¹¹. Na verdade, os números são impressionantes. Estima-se que o valor monetário da CSS como um todo superou US\$ 20 bilhões em 2013¹². Estima-se ainda que, até 2024, o Novo Banco de Desenvolvimento poderá alcançar uma capacidade de empréstimo anual de US\$ 3,4 bilhões, e o recém-lançado Asian Infrastructure Investment Bank deverá fornecer de US\$ 10 bilhões a US\$ 15 bilhões em empréstimos anualmente durante os próximos 15 anos¹³. Ademais, o que está no cerne desta reestruturação não é apenas financeiro: uma reestruturação da arquitetura de cooperação conforme a perspectiva da CSS significa dar ênfase na construção de parcerias ao invés de reproduzir a tradicional relação doador-receptor. Existe um entendimento comum de que “alguns elementos da Cooperação Sul-Sul não são adequados à avaliação em termos monetários”¹⁴. Por exemplo, a transferência de conhecimentos e a partilha de boas práticas na CSS recebem devida consideração, tendo em conta a apropriação por país e local e com atenção à concepção de cooperação de forma a responder adequadamente às necessidades locais, em contato restrito com os pontos de necessidades nacionais.

Finalmente, é importante mencionar que a CSS se baseia no “pressuposto de uma experiência periférica compartilhada” (CESARINO, 2015, p. 6) entre países em desenvolvimento. O ponto levantado por Cesarino é que o Brasil, a China e outros países têm defendido que o tipo de conhecimento e experiências acumulados

11 A/71/39, p. 13, par. 15.

12 Nações Unidas, Relatório do Secretário-Geral sobre tendências e avanços na cooperação de desenvolvimento internacional (E/2016/65), p.11, par. 24.

13 *Ibid.*, p. 12, par. 27.

14 *Ibid.*, p. 12, par. 30.

durante suas trajetórias de desenvolvimento poderiam oferecer lições mais perspicazes aos países do Sul do que aqueles que se originaram no Norte Global (CESARINO, 2015, p. 6).

2. A cooperação técnica brasileira: lições para o mundo

No início da discussão sobre a relevância da cooperação brasileira, vale ressaltar que o Brasil tem desempenhado um forte papel de liderança no processo de criação da Agenda de 2030, depois de ter sido um exemplo de maior êxito na realização dos ODM (SAAD, 2015, p. 4). O país se tornou uma fonte exemplar de boas práticas e estabeleceu um modelo bem desenvolvido da CSS, e principalmente – mas não exclusivamente – sobre a modalidade específica de cooperação técnica. Ao longo desta seção, são focadas as características únicas da cooperação brasileira, a fim de defender a relevância do país na CSS. Após uma breve história do envolvimento internacional do Brasil, a seção explora as sinergias da cooperação brasileira com o espectro mais amplo da CSS.

Não foi a partir da criação do Grupo dos 77 (G77) em 1964 que o Brasil começou a se envolver mais ativamente com a causa dos países em desenvolvimento (LEITE *et al.*, 2014, p. 19). No final da década de 1970, o país tornou-se um ator ativo por ocasião da Conferência das Nações Unidas que resultou no Plano de Ação de Buenos Aires em 1978. Foi depois desta Conferência que as iniciativas de cooperação técnica brasileira começaram a se destacar (*ibid.*). Então, no final da década de 1980, o Brasil começou a mudar de receptor para provedor de desenvolvimento e cooperação técnica, marcadamente com a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 1987 (LEITE *et al.*, 2014, p. 19, CESARINO, 2015, p. 5). Desde o início da ABC, a proeminência brasileira como um importante parceiro de cooperação dos países do Sul Global vem crescendo continuamente.

Para entender melhor a relevância do papel do Brasil na cooperação internacional, é necessário explorar alguns elementos da política externa do país e como eles têm sido essenciais para influenciar a natureza da atual cooperação técnica Sul-Sul brasileira. Desde o início dos anos 2000, o Brasil tomou seu lugar em fóruns internacionais, participando ativamente de debates sobre o desenvolvimento, o comércio, a cooperação, os direitos humanos e os assuntos humanitários. Essa tendência acompanhou a crescente relevância do país como ator engajado no cenário internacional, fruto de uma política externa estável e contínua e que “sempre teve um forte componente de desenvolvimento” (DE LIMA e HIRST, 2006, p. 22). O foco no desenvolvimento tem suas raízes no processo de industrialização do país e no modelo de substituição de importações (DE LIMA e HIRST, 2006, p. 23). Isto é particularmente importante para o papel do país na cooperação Sul-Sul, uma vez que ressoa com as trajetórias de outros países em desenvolvimento. De sua própria experiência, o Brasil compartilha os desafios e as necessidades dos países em desenvolvimento e compreende a prioridade dada ao desenvolvimento e à industrialização.

Além disso, o fato de o Brasil ser um país beneficiário tem influenciado a sua perspectiva sobre as partes interessadas na cooperação para o desenvolvimento. Para melhor explicá-lo, o auxílio tradicional foi fornecido sob as premissas discutidas na seção anterior: o conhecimento, a *expertise* e o financiamento foram transferidos do hemisfério Norte para o Sul (McFARLANE, 2006, p. 1418) sem necessariamente levar em conta as prioridades e necessidades nacionais e sem construir parcerias que poderiam resultar em uma apropriação nacional. Esses fatores, que impõem limitações claras ao desenvolvimento, fazem parte da experiência brasileira com o auxílio tradicional. Portanto, o país estava em uma posição capaz de entender a necessidade de promover um modelo de cooperação complementar. Em suma, tendo a experiência de

país beneficiário do auxílio e tendo uma política externa voltada para o desenvolvimento, isso significou que a abordagem brasileira de cooperação se distinguiu da tradicional cooperação Norte-Sul, tornando o papel do Brasil único na CSS.

Outro componente da política externa brasileira que influencia fortemente seu modelo de cooperação é a prioridade que tem dado às relações com a América Latina (DE LIMA e HIRST, 2006, p. 29). Em termos de distribuição geográfica, estudos mostram que, entre 2005 e 2010, a cooperação técnica brasileira foi atribuída principalmente aos países da América Latina e do Caribe, seguidos dos países africanos (LEITE *et al.*, 2014, p. 27). Tal tendência e prioridade são compreensíveis se contextualizadas. O Brasil sempre teve a preocupação de estabelecer sua influência na região de forma pacífica e amigável, mostrando solidariedade e respeito pelos países vizinhos.

Note-se que essa priorização das relações com a América Latina não significa que o Brasil não tenha se empenhado na cooperação inter-regional; o país também tem uma longa história de cooperação com os países africanos. Estudiosos afirmam que, historicamente, as relações com a África concentram-se nos países lusófonos, mas eles também apontam para uma mudança nessa tendência desde o início dos anos 2000, quando o Brasil expandiu suas relações com os países da África Ocidental (CESARINO, 2015, p. 11, ABDENUR e SOUZA NETO, 2014, p. 5). Esta expansão é importante, uma vez que ela não tem relação direta com um idioma ou proximidade geográfica, mas sim com o conceito de compartilhar trajetórias e desafios. Portanto, o Brasil tem procurado fortalecer os laços com um maior número de países em desenvolvimento como Índia, África do Sul, Mali, Burkina Faso, Chade e Benin – sendo os quatro últimos parceiros do Brasil no projeto Cotton-4 (CESARINO, 2015, p. 12).

A cooperação brasileira expandiu seu alcance principalmente na onda do crescimento das economias emergentes e da centralidade do Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) em um contexto pós-crise. Em meados dos anos 2000, o Brasil se consolidava como potência regional e principal parceiro na América Latina, mas foi a crise mundial de 2008 que realmente deu impulso ao reconhecimento internacional do país. Aspirando a um “papel intermediário internacional” (DE LIMA e HIRST, 2006, p. 21), o país estabeleceu uma imagem respeitosa em várias áreas problemáticas. Ele ganhou a disputa do algodão com os Estados Unidos e a Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2009 (CESARINO, 2015, p. 11) e juntou-se às mesas redondas de discussão sobre a Responsabilidade de Proteger (R2P), sendo “talvez o exemplo mais poderoso que mostra como os países não ocidentais ativos têm estado na discussão global sobre R2P” (STUENKEL, 2016, p. 380).

O Brasil também contava com um dos maiores grupos de representantes na Expo Global para o Desenvolvimento Sul-Sul de 2016, evento organizado sob os auspícios do Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (UNOSSC, na sigla em inglês), que criou um espaço para o intercâmbio de melhores práticas entre os países em desenvolvimento. No evento, especialistas e profissionais brasileiros da CSS realizaram apresentações sobre vários tópicos, tais como: meios alternativos de subsistência para produtores de tabaco; desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento e avaliação realizados pelos países do Sul para a cooperação Sul-Sul e triangular; iniciativas brasileiras de cooperação triangular para proteção social e inovação agrícola. Este último foi discutido no Fórum de Soluções patrocinado pelo Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) sobre o Mercado de Inovação Agrícola (MKTPlace), uma iniciativa *multi-stakeholder* (ou de múltiplas partes interessadas) que visa

permitir a inovação agrícola e científica. A iniciativa tem o apoio de vários parceiros, entre eles a EMBRAPA, o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido, o FIDA, a Fundação Bill & Melinda Gates e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). No MKTPlace Solution Forum, foi apresentado o compartilhamento bem-sucedido de conhecimentos brasileiros sobre a agricultura. Outro exemplo foi o projeto Solution Forum apresentado pelo Serviço Nacional de Formação Industrial (SENAI) sobre estratégias de treinamento e desenvolvimento de habilidades de longo prazo. O projeto SENAI é uma solução do Sul que pode ser ampliada para outros países, que, assim como o Brasil, enfrentam o desafio de ajudar os alunos a obterem uma melhor colocação no mercado de trabalho.

A forte presença do Brasil na Expo é mais um exemplo de como o país assumiu o papel de compartilhar conhecimentos e cooperar para o desenvolvimento, tornando-se um exemplo para outros países em desenvolvimento. É importante notar que o Brasil se tornou um exemplo porque suas iniciativas e resultados positivos foram alcançados em uma sociedade democrática e multicultural na região dos trópicos. Tal realização, juntamente com as condições sociais e geográficas semelhantes com as de muitos outros parceiros do Sul, fez com que o Brasil se tornasse uma “superpotência de *soft power*” e, como Leite *et al.* (2014, p. 20) afirmam, um parceiro no desenvolvimento.

Os elementos únicos da política externa brasileira e o contexto particular da experiência histórica do país conduziram a um modelo de cooperação muito alinhado com os princípios e valores da cooperação Sul-Sul. De fato, o Brasil sempre foi fiel aos princípios da CSS e tem sido um ator-chave da modalidade; seus intercâmbios e parcerias com os países do Sul produziram um impacto real e mudaram a vida de muitas pessoas. O maior destaque desse impacto foi a implementação bem-sucedida de vários programas

domésticos – em uma variedade de áreas temáticas, tais como sociais, científicas, tecnológicas e ambientais, para mencionar apenas alguns exemplos – que foram os mais indicados para escalonamento em outros países em desenvolvimento. Com seus programas sociais, o Brasil provou que é possível mudar um país em uma década e tirar milhões da pobreza (CHEDIEK, 2014, p. 655). Agora, o país pode ajudar os outros a fazê-lo, compartilhando seus conhecimentos e experiência, e, de fato, vem fazendo isso há algum tempo. As estimativas são de que, entre 2005 e 2010, a contribuição do país para o desenvolvimento internacional atingiu um valor não financeiro de US\$ 2,1 bilhões (PNUD, 2014, p. 1).

No entanto, a cooperação brasileira provou sua relevância não apenas em termos quantitativos. A essência do sucesso reside nos próprios princípios que têm orientado os esforços do país na cooperação internacional. Em primeiro lugar, o país baseou a sua cooperação na solidariedade ou na “vontade de contribuir para o progresso social e econômico de outros povos” (LEITE *et al.*, 2014, p. 20). O princípio da solidariedade, presente no cerne da CSS e encontrado no discurso oficial do país desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, ganhou centralidade durante o governo Lula (*ibid.*). Além disso, é possível vincular a importância atribuída à solidariedade com o caráter pacifista e tradicional da política externa do Brasil, a disposição para projetar o *soft power* e a manutenção de laços amistosos com outros países. Dada a relevância da solidariedade na CSS, cabe ressaltar que o país tem esse princípio como parte de seu discurso oficial, uma vez que envia uma mensagem clara ao mundo sobre como o país pretende se posicionar na esfera internacional, ou seja, apresenta a posição de um país que deseja contribuir para um mundo onde ninguém é deixado para trás, um país que pode compartilhar suas próprias experiências para o sucesso dos outros e um país que defende uma espécie de multilateralismo que “é igualitário em princípio,

baseado em regras na prática e universal em alcance” (STUENKEL, 2016, p. 380).

O princípio brasileiro de que “uma iniciativa de cooperação técnica não é um meio para a transferência mecânica de conhecimento ou a transferência de práticas exógenas ao país parceiro sem a devida atenção às necessidades locais” (ABC, 2013, p. 13) também está alinhado com os princípios da CSS. A cooperação técnica brasileira, assim como a CSS, é orientada pela demanda. Neste sentido, o país parceiro é um agente ativo de mudança, atendendo ao princípio da CSS de apropriação nacional e interagindo estreitamente com os pontos nacionais. Essa noção está correlacionada com a próxima questão, que é o benefício mútuo, um princípio que a cooperação brasileira também compartilha com a CSS. Conforme enfatizado por Leite *et al.* (2014, p. 20), “A cooperação técnica brasileira pode ser altruísta e benéfica para o Brasil, contribuindo para o fomento de relações multifacetadas entre parceiros”. Isso é importante desde que o Brasil se tornou “uma fonte mundial em *expertise* técnica para uma série de áreas de grande relevância para os países em desenvolvimento” (PNUD, 2014, p. 1).

O discurso oficial também destaca que a cooperação brasileira atribui grande importância à partilha de conhecimentos, assistência técnica, transferência de habilidades e capacitação (LEITE *et al.*, 2014, p. 20) – todas as modalidades predominantes entre os intercâmbios da CSS. Além disso, as áreas temáticas comuns da cooperação brasileira foram as de “saúde, educação, agricultura, proteção social, meio ambiente, criação de emprego e ciência e tecnologia” (PNUD, 2014, p. 2). Estas áreas temáticas englobam alguns dos temas contidos na Agenda de 2030. Portanto, o Brasil pode, de fato, ser um colaborador ativo para alcançar os ODS, compartilhando suas boas práticas. Nesse sentido, o foco da próxima seção será analisar mais de perto alguns exemplos de boas

práticas e de como o Brasil tem se associado ao sistema das Nações Unidas para ampliar algumas das iniciativas do país. Devido à sua história, política externa e conjunto inovador de programas sociais, o país está em posição única como um grande defensor da CSS. O papel do Brasil é o de um modelo e deve continuar sendo assim.

3. O apoio do sistema das Nações Unidas às iniciativas brasileiras

Do ponto de vista histórico, o apoio do sistema das Nações Unidas à Cooperação Sul-Sul brasileira remonta à criação da ABC em 1987. O PNUD foi um parceiro importante na criação da agência, principalmente ao apoiar o seu fortalecimento institucional e ao estabelecer um modelo de cooperação técnica do país a fim de alcançar resultados concretos. Desde então, os laços entre o PNUD e a ABC têm sido fortes. Em 2010, foi assinado um Acordo-Quadro de Parceria (PFA, na sigla em inglês para Partnership Framework Agreement) entre o PNUD e o governo brasileiro para ampliar o apoio da agência das Nações Unidas à cooperação técnica bilateral do Brasil, além de envolver o país em plataformas multilaterais e aprimorar o perfil dos centros de excelência no país (PNUD, 2014, p. 3). A PFA deu lugar a uma prolífica parceria que, a partir de 2014, apresentava quatro tipos principais de apoio do PNUD à CSS brasileira: a) capacitação institucional; b) apoio programático e operacional à cooperação técnica bilateral e trilateral; c) pesquisa, coleta e sistematização de práticas e políticas brasileiras; e d) facilitação da partilha de conhecimentos e de “conexão” de parcerias (*ibid.*). Essas abordagens tinham como objetivo central: maximizar o grande potencial da cooperação técnica brasileira e suas bem-sucedidas boas práticas e políticas sociais.

Apesar da crescente visibilidade do Brasil no cenário de cooperação para o desenvolvimento, o país está relativamente

atrasado no que se refere à elaboração de seu quadro institucional para a CSS. Por essa razão, o sistema das Nações Unidas tem sido um ativo defensor e facilitador das iniciativas brasileiras. Como afirma um relatório recente do PNUD, o sistema de cooperação brasileiro “foi construído com base em arranjos transitórios nos quais o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento se tornou o principal agente na operacionalização da cooperação técnica no Brasil” (PNUD, 2016, p. 9). Cesarino (2015, p. 16) também apontou para a questão da arquitetura institucional frouxa da CSS brasileira, ao criticar a falta de uma política bem definida e a existência de um baixo orçamento para projetos de cooperação. Sendo assim, o apoio do sistema das Nações Unidas tem sido fundamental para o sucesso técnico da CSS brasileira. Somente no ano de 2014, as agências das Nações Unidas contribuíram para as iniciativas brasileiras com US\$ 16,5 milhões por meio de fundos trilaterais (*ibid.*).

Um dos melhores exemplos de apoio do sistema das Nações Unidas à difusão de experiências brasileiras é a criação de três centros de excelência no país. Particularmente, os centros oferecem uma contribuição inestimável para a produção e partilha de conhecimentos entre os países em desenvolvimento. O primeiro centro de excelência a ser criado foi o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG, na sigla em inglês), originalmente Centro Internacional de Pobreza, em 2004. O IPC-IG é um fórum global para a promoção de um diálogo Sul-Sul sobre políticas de desenvolvimento inovadoras e de origem sulista (IPC-IG, 2016). Suas publicações examinam uma vasta gama de tópicos de interesse para os países do Sul Global, tais como pobreza, segurança alimentar, assentamentos humanos, gestão e compartilhamento de conhecimento (IPC-IG, 2016). O segundo centro, o Centro de Excelência Contra a Fome, é uma parceria entre o Programa Alimentar Mundial (PMA) e o governo brasileiro, que

utiliza as cooperações Sul-Sul e triangular para reproduzir os êxitos do programa Fome Zero em outros países em desenvolvimento (PAM, 2016). O Centro foi criado em 2011 e, desde então, muitos países como Benin, Camboja, Etiópia, Gana, Guiné, Haiti, Libéria, Moçambique, Filipinas, Senegal e Sudão se beneficiaram do conhecimento sobre os programas de nutrição brasileiros (WFP, 2015). O terceiro é o Centro RIO+, ou o Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, que também nasceu de uma parceria entre o governo do Brasil e o PNUD, criado em 2013. É um centro mundial baseado no Sul Global, empenhado em promover a CSS e a “participação dos países tradicionalmente excluídos e sub-representados nos âmbitos nacionais e internacionais de desenvolvimento sustentável” (Centro RIO+, 2016).

Com exceção dos centros e do quadro específico de apoio do PNUD à CSS brasileira, o sistema das Nações Unidas como um todo também possui um compromisso estratégico de suporte ao Brasil: o Marco de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDAF) – 2012 a 2015 –, o qual oferece uma estrutura mais recente de parceria do sistema das Nações Unidas com o Brasil. Este é o terceiro UNDAF feito para o país; o primeiro abrangeu o período de 2002 a 2006 e o segundo, de 2007 a 2011. Vale ressaltar que o UNDAF 2007-2011 foi o primeiro no mundo a incluir a CSS como uma área de cooperação. O UNDAF é um documento conjunto elaborado pelo governo em consulta com a Equipa do País das Nações Unidas (UNCT) e preparado à luz das prioridades nacionais do país (UNDAF, 2012, p. 5).

O UNDAF 2012-2015 destaca a necessidade de mapear adequadamente as experiências brasileiras para melhor atender às necessidades dos parceiros de cooperação (*ibid.*, p. 11). Para realizar tal tarefa, as Nações Unidas oferecem sua parceria em três áreas: a) fortalecimento da cooperação intersetorial entre instituições brasileiras; b) ampliação dos mecanismos de gestão do conhecimento

e c) estruturação de parcerias trilaterais entre o Brasil, o sistema das Nações Unidas e os países em desenvolvimento (*ibid.*, p. 11). A lógica por trás dessa visão estratégica é que o envolvimento de diferentes níveis de instituições públicas, da sociedade civil e do setor privado no país pode impulsionar iniciativas de cooperação técnica. Além disso, a parceria com o sistema das Nações Unidas ajuda a colocar essas iniciativas dentro do contexto mais amplo de acordos internacionais e metas globais. No entanto, é preciso que as boas práticas sejam identificadas, sistematizadas, avaliadas e metodologicamente analisadas para promover um avanço mensurável da cooperação Sul-Sul e triangular. Nesse sentido, as tentativas brasileiras para a elaboração de mecanismos de monitoramento e avaliação das modalidades de cooperação para o desenvolvimento são bem-vindas. Esses mecanismos, compilados no Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul de 2013 (ABC, 2013), têm o potencial de serem ampliados para outros países, a fim de resolver uma das questões prementes da CSS – que é a falta de medidas estabelecidas pelo eixo sul.

À luz do exposto, pode-se inferir que as relações entre o sistema das Nações Unidas e o Brasil são mutuamente benéficas. Enquanto as Nações Unidas têm apoiado ativamente as iniciativas do país, o Brasil tem sido um provedor de soluções ativas. Desta parceria frutuosa muitas iniciativas foram implementadas e muitas estão em preparação. Para ilustrar, um relatório de 2016 do PNUD Brasil compilou os projetos realizados pelo Escritório do país que contribuem para a realização dos ODS (UNDP, 2016c). Cinco desses projetos se relacionam especificamente com a CSS e, portanto, são descritos aqui.

O primeiro projeto envolveu a CSS para fortalecer as instituições sanitárias no Haiti (BRA / 10/005). Em colaboração com os Ministérios da Saúde do Brasil, de Cuba e do Haiti, com a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), Organização

Mundial de Saúde (OMS) e com o Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos (UNOPS), o projeto visou a construção de três hospitais comunitários, capacitação de profissionais de saúde, aquisição de equipamentos e fortalecimento da vigilância epidemiológica (PNUD, 2016c, p. 10). De 2010 a 2014, o projeto financiou a capacitação de 1.050 agentes comunitários de saúde, 53 inspetores sanitários e 276 auxiliares de enfermagem (*ibid.*).

A segunda iniciativa foi o projeto Brasil e África para combater a pobreza e empoderar as mulheres por meio da CSS (BRA/14/010). Juntamente com o IPC-IG, o Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA) e a ONU Mulheres, o projeto financiado pelo DFID (órgão do governo britânico para o desenvolvimento internacional) visava ao desenvolvimento socioeconômico inclusivo em países africanos de baixa renda. Com o apoio da ABC, o projeto resultou na criação do Banco de Leite Humano em Moçambique (UNDP, 2016c, p. 14).

O terceiro projeto apoiou o desenvolvimento do setor do algodão na África com a ajuda da CSS (BRA/12/002). Diante da estagnação da produção algodoeira no continente e da liderança da tecnologia brasileira no plantio de algodão, este projeto apoiado pelo PNUD teve como objetivo o compartilhamento de conhecimentos e boas práticas (UNDP, 2016c, p. 21).

O quarto projeto, a CSS para o fortalecimento dos programas de alimentação escolar nos países em desenvolvimento (BRA/11/018), foi inspirado na experiência de alimentação escolar brasileira e procurou ampliá-la para países da América Latina, Caribe e África (UNDP, 2016c, p. 39).

Finalmente, o quinto projeto está diretamente relacionado ao fortalecimento institucional, uma vez que se trata de um projeto de consolidação da cooperação técnica Sul-Sul no Brasil (BRA/11/018). Seu objetivo é fortalecer a coordenação e a gestão

dos projetos de cooperação da ABC, bem como aperfeiçoar a execução dos programas com base em resultados (*ibid.*, p. 38).

A cooperação entre o sistema das Nações Unidas e o governo brasileiro também ocorreu por meio da parceria do país com o UNOSSC. O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) por meio de seu Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza, e o Desenvolvimento de Capacidades de Gestão da Cooperação Triangular Sul-Sul são os dois projetos de referência desta cooperação. O Fundo IBAS, criado em 2004, é uma iniciativa pioneira da CSS entre os três países em parceria com o sistema das Nações Unidas. Ele reúne os três países em desenvolvimento em benefício do Sul Global, e seu impacto no desenvolvimento se traduz em mudanças reais na vida de grande parte da população. Desde a sua criação, o Fundo ajudou a proporcionar o acesso a água potável a 12 mil habitantes de Cabo Verde; melhorou a alimentação de 13 mil agricultores em Guiné-Bissau; possibilitou a realização anual de 39 mil consultas de saúde reprodutiva em Burundi; construiu e reformou dois hospitais no Estado da Palestina; proporcionou uma melhoria na gestão, infraestrutura e prática de resíduos sólidos para 180 mil habitantes de Guiana; e aprimorou a produção agrícola de 7.700 agricultores graças à irrigação na República Democrática Popular do Laos (UNOSSCb, 2016, p. 3). O objetivo do Fundo é “identificar projetos replicáveis e escaláveis que possam ser disseminados para os países em desenvolvimento interessados” (*ibid.*, p. 2). Além disso, os projetos apoiados são realizados por demanda e em colaboração com os governos locais, instituições nacionais e parceiros de implementação (*ibid.*).

O segundo projeto, Desenvolvimento de Capacidades de Gestão da Cooperação Triangular Sul-Sul, é um projeto de cooperação triangular entre a UNOSSC, a ABC e a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). Estabelecido em 2012, o projeto visa desenvolver “a capacidade de profissionais

envolvidos na cooperação técnica, incluindo a SS/TrC (Cooperação Sul-Sul e Triangular), em países de renda média e países menos desenvolvidos, para melhorar a qualidade da cooperação técnica” (UNOSSC, 2016a, p. 1). Após dois cursos de capacitação bem-sucedidos em 2013 e 2015, o projeto está entrando em sua segunda fase. No escopo do projeto, os países em desenvolvimento têm a oportunidade de estabelecer um intercâmbio técnico com a ABC para aprender e compartilhar a experiência da agência na preparação de um manual sobre a CSS (UNOSSC e ABC, 2016, p. 1). Conforme mencionado anteriormente, o desenvolvimento de estruturas para o eficaz monitoramento e avaliação de iniciativas ainda é um ponto de debate para a CSS. Ao participar deste projeto, a UNOSSC e a JICA conseguiram ampliar uma iniciativa brasileira que não só beneficia a sistematização nacional de esforços de cooperação, como também fornece a base para que outros países o façam. Outras agências das Nações Unidas também obtiveram êxito em suas áreas de competência nas iniciativas Sul-Sul ao se engajarem com o governo brasileiro, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Em resumo, os projetos acima mencionados exemplificam como o sistema das Nações Unidas tem se empenhado ativamente com o governo do Brasil para compartilhar com sucesso as boas práticas do país. Além disso, conforme descrito nesta seção, o sistema das Nações Unidas tem sido um parceiro de longo prazo e defensor dos esforços brasileiros no âmbito da cooperação internacional. Finalmente, todos os exemplos e projetos bem-sucedidos apoiados pelo sistema das Nações Unidas mencionados nesta seção são prova de quão essencial o papel brasileiro tem sido na concepção e estruturação de um mundo onde nenhum país

fique para trás. Afinal, o fortalecimento da CSS e de seus atores é o fortalecimento do desenvolvimento sustentável.

4. O caminho a seguir e as recomendações

Este capítulo procurou explorar o papel do Brasil na cooperação técnica com os países em desenvolvimento à luz dos princípios da CSS. Isso foi feito pela primeira vez, contextualizando a crescente relevância da CSS como uma modalidade complementar à tradicional cooperação Norte-Sul. Em seguida, esboçou como o Brasil está situado de forma única para promover a modalidade através da parceria construída com o sistema das Nações Unidas.

Como o capítulo demonstrou, a CSS nunca foi concebida como um substituto para a cooperação Norte-Sul; ela surgiu como expressão de solidariedade entre os países em desenvolvimento e como expressão da necessidade de repensar a tradicional forma de cooperação internacional. Conhecimentos e boas práticas já viajaram principalmente do Norte para o Sul, mas os desafios prementes de nosso tempo exigem o reconhecimento de que o Sul tem capacidade igual para gerar e disseminar soluções inovadoras. Em outras palavras, os países em desenvolvimento têm um espaço legítimo na formulação das agendas internacionais em todos os tipos de questões, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento. Os países em desenvolvimento também têm um espaço legítimo no fornecimento de soluções para questões locais e globais, uma vez que têm a experiência e o conhecimento necessários para fazê-lo. Assim, é nesse contexto que o Brasil se apresenta como um ator central porque assumiu a liderança em reivindicar seu espaço nos fóruns internacionais e na cooperação internacional. Além disso, o Brasil não só compartilha os desafios dos países em desenvolvimento, mas também é um modelo para eles. A sua própria experiência de trajetória de desenvolvimento, a sua capacidade de estruturar adequadamente os programas sociais

para tirar milhões da pobreza, a sua posição de “superpotência de *soft power*” e a adoção dos princípios orientadores da CSS fazem do Brasil um exemplo bem-sucedido e inspirador.

Como discutido ao longo de todo o capítulo, o Brasil está em posição privilegiada para promover e apoiar todas as modalidades no âmbito da CSS, especialmente a cooperação técnica. Desde seus princípios até suas ações, o país está no caminho certo para ser um agente ainda mais essencial de mudança para a realização de um mundo sustentável. O Brasil mostrou repetidamente sua capacidade de ser inovador e pioneiro em soluções para questões locais e globais. A elaboração de um quadro jurídico e de uma configuração institucional reforçada para a sua cooperação técnica é, por conseguinte, uma necessidade premente. Não há dúvida de que o Brasil é um país líder com potencial real, por exemplo, para ser um provedor de soluções tanto para os países em desenvolvimento quanto para os desenvolvidos. Ao manter o seu engajamento, o Brasil tem a capacidade de impactar significativamente a vida de milhões de pessoas, tanto dentro quanto além de suas fronteiras. Manter seu envolvimento é, portanto, o esforço mais louvável. Para tanto, o fortalecimento da ABC e a formulação de um quadro legal do país são elementos-chave. Além disso, seria necessário um compromisso estratégico de recursos para aproveitar plenamente o potencial da cooperação técnica do Brasil.

Finalmente, o governo do Brasil e o sistema das Nações Unidas têm sido parceiros de longa data, e só poderia haver resultados positivos se essa parceria fosse fortalecida. Neste sentido, um caminho mais promissor para o engajamento reside na proposta de uma Conferência das Nações Unidas sobre a CSS que comemora o quadragésimo aniversário do Plano de Ação de Buenos Aires em 2018. Este será um momento-chave para reforçar a solidariedade entre os países em desenvolvimento e um momento mais propício para reafirmar o espaço legítimo dos países em desenvolvimento

numa mudança da ordem mundial. Como um dos principais países em desenvolvimento, o Brasil tem uma contribuição inestimável para oferecer à celebração, ao fortalecimento das formas técnicas e outras formas da CSS e à causa maior de colocar as necessidades e os interesses do Sul Global no centro das atenções internacionais. Por fim, é gratificante encontrar compilado na presente publicação os muitos sucessos da cooperação técnica brasileira para celebrar o notável trabalho da ABC. Esperamos em uma futura publicação que leiamos sobre as contribuições bem-sucedidas do país para a Agenda 2030 e para a meta global de não deixar ninguém para trás.

Abreviações e acrônimos

AOD – Assistência Oficial ao Desenvolvimento

CSS – Cooperação Sul-Sul

CTPD – Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

DFID – Ministério para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido

FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FIDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola

IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul

IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

IPC-IG – Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

JICA – Agência de Cooperação Internacional do Japão

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMS – Organização Mundial da Saúde
OMT – Organização Mundial do Trabalho
OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde
PABA – Plano de Ações de Buenos Aires
PFA – Acordo-Quadro de Parceria
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
UNCT – Equipe de País da Organização das Nações Unidas
UNDAF – Marco de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNOPS – Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos
UNOSSC – Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul
WFP – Programa Alimentar Mundial

Referências

- ABC. *Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul*. 1ª ed. Brasília: Edição da ABC, 2013.
- ABDENUR, Adriana; SOUZA NETO, Danilo M. O Brasil e a Cooperação em Defesa: A Construção de uma Identidade Regional no Atlântico Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 1, p. 5-21, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201400101>>. Acesso em: 29 nov. 2016.
- ACHARYA, Amitav. “‘Idea-shift’: how ideas from the rest are reshaping global order”, *Third World Quarterly*, v. 37, n. 7, p. 1156-

1170, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2016.1154433>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

CESARINO, Leticia. “Brazil as an Emerging Donor in Africa’s Agricultural Sector: Comparing Two Projects”. *Agrarian South: Journal of Political Economy*, v. 4, n. 3, p. 1-23, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1177/2277976016637785>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

CHEDIEK, Jorge. Brasil Sem Miséria: A Transformação na Vida de Milhões de Brasileiros e Brasileiras. In: *O Brasil Sem Miséria*, edited by Tereza Campello, Tiago Falcão e Patricia Vieira da Costa, 1ª ed., p. 653-674. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Monica. “Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities”, *International Affairs*, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3569128>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

IPC-IG. *About IPC-IG*. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/about-us>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

LEITE, I. *et al. Brazil’s Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate*. São Paulo: Articulação Sul, CEBRAP. Brighton: Institute of Development Studies, 2014.

McFARLANE, Colin. “Crossing Borders: Development, Learning and the North-South Divide”, *Third World Quarterly*, v. 27, n. 8, p. 1413-1437, 2006. Disponível em: <<http://www.jstor.org.ludwig.lub.lu.se/stable/4017688>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz; MEDEIROS, Klei. A Emergência da Periferia no Sistema Mundial: Da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978). *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 4, n. 7, p. 119-138, 2015.

Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/56965/35246>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

RIO+ Centre. *About us*. Disponível em: <<https://riopluscentre.org/about/>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

SAAD, Layla. Brazil and the Post-2015 Sustainable Development Goal Agenda: What Has It Been Defending So Far. World Centre for Sustainable Development (RIO+ Centre), Working Paper Series, n. 3, January 2015. Disponível em: <<https://riopluscentre.files.wordpress.com/2015/01/brazil-and-the-post-2015-agenda.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

STUENKEL, Oliver. “Brazil and Responsibility to Protect: A Case of Agency and Norm Entrepreneurship in the Global South”, *International Relations*, v. 30, n. 3, p. 375-390, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1177/0047117816659594>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

UNDAF: Marco de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2012-2015). Brasília: ONU Brasil, 2012.

UNDP. *UNDP-Brazil's support to the Brazilian South-South cooperation*. [S.l.: s.n.], 2014.

UNDP. *Monitoring and Evaluation Mechanisms for South-South and Triangular Development Cooperation: Lessons from Brazil for the 2030 Agenda*. São Paulo: Articulação Sul, IPEA, CEBRI; Rio de Janeiro: BRICS Policy Center; Nova York: UNDP, 2016a.

UNDP. *Brazilian Triangular Cooperation in Social Protection: Contribution to the 2030 Agenda*. São Paulo: Articulação Sul; Nova York: UNDP, 2016b.

UNDP. *Portfólio dos projetos do PNUD Brasil à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: UNDP Brazil, 2016c.

UNDP, Special Unit for Technical Cooperation among Development Countries (TCDC). *Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Cooperation among Developing Countries*. Nova York: UNDP, Special Unit for TCDC, 1994.

United Nations, Economic and Social Council. Trends and progress in international development cooperation (E/2016/65).

United Nations, General Assembly. Report of the High-Level Committee on South-South Cooperation (A/71/39).

United Nations, General Assembly. Report of the Secretary-General on the state of South-South cooperation (A/71/208).

United Nations, General Assembly. Resolution 64/222. Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation.

United Nations, High-Level Committee on the Review of Technical Cooperation among Developing Countries. Technical cooperation among developing countries (TCDC/9/3).

UNOSSC. *Capacity Development in Management of South-South and Triangular Cooperation Project*. Nova York: UNOSSC, 2016a.

UNOSSC. *IBSA Fund 2016: Overview of Project Portfolio*. Nova York: UNOSSC, 2016b.

UNOSSC e ABC. *Capacity development in management of South-South and triangular cooperation: Progress report after January 2016*. Internal document prepared by ABC and UNOSSC for ABC, JICA and UNOSSC, 22 July 2016.

WEBER, Heloise; WINANTI, Poppy. “The ‘Bandung spirit’ and solidarist internationalism”, *Australian Journal of International Affairs*, v. 70, n. 4, p. 391-406, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/10357718.2016.1167834>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

WFP. *Centre of Excellence against Hunger*. Disponível em: <<https://www.wfp.org/centre-of-excellence-hunger>>. Acesso em: 30 nov. 2016.



AGRICULTURA



A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL BRASILEIRA EM AGROPECUÁRIA: A EXPERIÊNCIA DA EMBRAPA¹

Maurício Antônio Lopes²

1. Introdução

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), foi criada em abril de 1973, com o objetivo de desenvolver um modelo de agricultura e pecuária tropical genuinamente brasileiro, superando as barreiras que limitavam a produção de alimentos em nosso país.

A partir do desenvolvimento de um vasto portfólio de produtos, informação, processos e serviços, a EMBRAPA tem se consolidado como instituição de Ciência & Tecnologia (C&T) de referência em agricultura tropical. Neste contexto, a Empresa tem

1 Agradeço às contribuições de Mario A. Seixas, chefe da Secretaria de Relações Internacionais; e de Paulo C. Nogueira, Adriana M. C. Bueno e Michelline C. Lins, da Coordenadoria de Cooperação Técnica da SRL.

2 Graduou-se em Agronomia pela Universidade Federal de Viçosa (MG), fez mestrado em Genética pela Purdue University (EUA), doutorado em Genética Molecular pela University of Arizona (EUA) e pós-doutorado pelo Departamento de Agricultura da FAO-ONU (Roma-Itália). Desde 1989, integra o quadro da EMBRAPA. Na Empresa, foi coordenador e pesquisador do Labex Coreia; ocupou as chefias-adjuntas de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) da EMBRAPA Milho e Sorgo e da EMBRAPA Recursos Genéticos e Biotecnologia, a chefia do Departamento de P&D e a Diretoria-Executiva de P&D. É presidente da EMBRAPA desde 2012.

recebido demanda crescente de cooperação técnica internacional de países estrangeiros, instituições internacionais e do próprio governo brasileiro, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Esta Agência é responsável por “negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais” (Portal da ABC) e comemora, neste ano, 30 anos de existência. A EMBRAPA é uma importante parceira da ABC nessa iniciativa, enquanto executora técnica de projetos e ações de cooperação técnica internacional.

Este breve artigo circunscreve-se à cooperação técnica sob coordenação da ABC e objetiva abordar, numa perspectiva histórica, a cooperação técnica internacional do Brasil em agropecuária e o papel desta empresa. Para tanto, está dividido em duas partes. A primeira visa apresentar rapidamente a EMBRAPA, sua estrutura, história e o que ela representou para o desenvolvimento de um modelo de agricultura tropical. A segunda parte relata a experiência de cooperação técnica internacional da EMBRAPA e a importância da parceria EMBRAPA-ABC em projetos de agricultura no cinturão tropical do globo.

Finalmente, as considerações finais trazem algumas visões prospectivas, a partir das lições aprendidas da parceria EMBRAPA-ABC, e que têm orientado a EMBRAPA a buscar melhorias constantes em sua relação com a ABC e na elaboração de projetos de cooperação técnica internacional.

2. A EMBRAPA: uma empresa de inovação tecnológica focada na geração de conhecimento e tecnologia para a agropecuária brasileira

O Brasil chama a atenção do mundo pelo potencial de intensificação da sua agricultura. Uma grande extensão das

áreas agrícolas pode ser utilizada de maneira segura 365 dias ao ano, produzindo, no mesmo espaço, grãos, proteína animal, fibras, bioenergia e, em futuro próximo, químicos renováveis de biomassa. Produzir de forma mais intensiva e resiliente tornou-se um imperativo para o Brasil e demanda sofisticação tecnológica que amplie a eficiência de uso dos recursos ambientais – especialmente água, solo e biodiversidade – e garanta serviços ecossistêmicos adequados, como reciclagem de resíduos, recomposição das reservas hídricas, melhoria da atmosfera, dentre outros.

O Brasil é o único país no cinturão tropical do globo que foi capaz de conquistar a posição de potência agrícola. As tecnologias de manejo transformaram solos pobres em terra fértil. A tropicalização dos cultivos, com ciclos diferenciados, permitiu aproveitar terras em todas as condições climáticas. Os manejos e as práticas sustentáveis desenvolvidas constituem um arsenal de defesa ambiental.

No contexto da agricultura internacional, os problemas alimentares, as questões relacionadas com o aquecimento global, demandas por novas fontes de energia e a sustentabilidade ambiental dos sistemas de produção agrícola, entre outros aspectos, têm chamado a atenção das nações e dos organismos internacionais em todas as partes do mundo e, em decorrência, atraído investimentos em pesquisas e em desenvolvimento tecnológico.

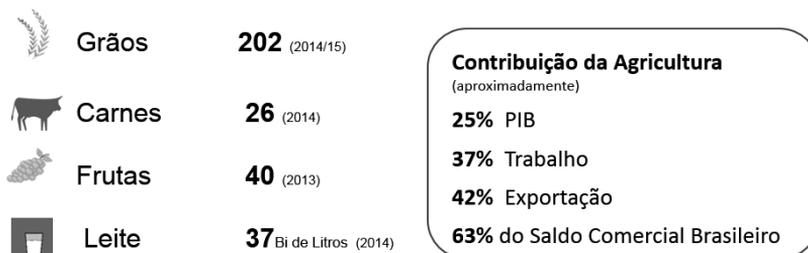
Neste cenário, os altos custos de Pesquisa, Desenvolvimento & Inovação (P, D&I) e a necessidade de sinergia para geração de conhecimento e aproveitamento de técnicas demandam parcerias que favoreçam uma maior eficiência na programação de estratégias de interação institucional do desenvolvimento tecnológico. Por conseguinte, o processo requer ações concertadas das instituições de pesquisa, e os avanços nesta direção exigem um modelo de

gestão capaz de identificar e priorizar intervenções orientadas para a evolução do setor agropecuário.

É nesse contexto que a EMBRAPA atua. É uma empresa dinâmica, com uma cultura consolidada ao longo de mais de quatro décadas. É constituída por profissionais com múltiplas características e habilidades, que, operando em sintonia, complementam-se na constante busca de objetivos comuns de maneira a viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura, em benefício da sociedade brasileira. Referência mundial na geração e oferta de informações, conhecimentos e tecnologias, a EMBRAPA contribui para a inovação e a sustentabilidade da agricultura e da segurança alimentar, também além de suas fronteiras, por meio de sua atuação internacional.

O Brasil aumentou consideravelmente sua produção e produtividade agropecuárias e o setor é um importante componente do PIB e da Balança Comercial brasileiros. Parte significativa desse avanço, nos últimos 40 anos, deve-se à atuação da EMBRAPA e à sua *expertise* em agricultura tropical, o que tem chamado a atenção de diversos países e instituições internacionais.

Figura 1. Produção agropecuária brasileira anual (milhões de toneladas)



Fonte: IBGE, CEPLAC, CONAB/EMBRAPA, 2015b.

2.1. A atuação internacional da EMBRAPA

A EMBRAPA já nasceu internacionalizada. A institucionalização da EMBRAPA em 1973 resultou da forte convicção de que se tornava fundamental ao país criar tecnologias próprias para o ambiente tropical, enquanto estratégia vital para o desenvolvimento e a transformação da agricultura no Brasil. Para criar essas tecnologias a EMBRAPA, desde o início de suas atividades, manteve sólidos laços de cooperação internacional com avançados centros de pesquisa no mundo, estreita relação com organismos internacionais, com universidades e agências de vários países. No início, por meio da participação dos pesquisadores em cursos, seminários e projetos conjuntos de pesquisa, além do envio de centenas de jovens pesquisadores para intercâmbio em instituições de pesquisa nos Estados Unidos e na Europa, sendo a capacitação de recursos humanos o esteio principal de sua estratégia para a formatação de sua estrutura institucional.

Ao longo de seus quarenta e três anos, a EMBRAPA elaborou e executou estratégias inovadoras em cooperação internacional: passou a ser a instituição representante do governo brasileiro no *Consortium of International Agricultural Research Centers* (CGIAR) e a exercer papel imprescindível nos programas de cooperação da América Latina e Caribe – *Programa Cooperativo de Investigación, Desarrollo e Innovación Agrícola para los Trópicos Suramericanos* (ProciTrópicos) e *Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur* (ProciSur).

A cooperação científica entre a EMBRAPA e o CGIAR permitiu a incorporação de novas variedades ao acervo genético do Brasil, com grande repercussão para o agronegócio brasileiro. Tais desdobramentos podem ser facilmente observados, por exemplo, nos materiais genéticos de forrageiras (*Brachiaria* e *Panicum*), com ótima adaptação às condições do país e marcável

impacto na pecuária nacional, e no aumento da variabilidade para o melhoramento de frutas, arroz, feijão, milho e trigo. Quanto aos programas Procisur e Procitrópicos, estas iniciativas têm permitido a maior aproximação de agendas científicas entre a EMBRAPA e instituições de pesquisa dos países vizinhos, no cone sul e no cinturão tropical do continente, permitido assim o desenvolvimento e sinergia de projetos sobre temas de interesse comum, como zoofitossanidade e inteligência estratégica, entre outros.

Em 1998, a EMBRAPA consolidou uma nova etapa da estratégia de atuação internacional, com a abertura do primeiro Laboratório Virtual da EMBRAPA no Exterior (Labex) nos Estados Unidos, com a coordenação localizada junto ao *Agricultural Research Service do United States Department of Agriculture (USDA/ARS)*, em Beltsville, MD, e com pesquisadores em diversas instituições americanas. O Labex é um mecanismo de referência inovador para aprimorar a cooperação científica internacional em tópicos estratégicos para a EMBRAPA e para o Brasil e possui foco na promoção e catálise da pesquisa e atividades tecnológicas comuns em áreas de pesquisa de ponta. O segundo Labex foi instalado na Europa, em 2002, com a coordenação localizada na Agropolis, em Montpellier, França. Os terceiro e quarto Labex foram instalados na Coreia do Sul e na China, em 2009 e 2012, respectivamente.

Por meio dos Labex, a EMBRAPA tem acesso aos avanços da tecnologia obtidos em laboratórios de pesquisa avançada nos Estados Unidos, Europa e Ásia, além de um serviço de prospecção científica contínua por parte de seus pesquisadores. A estratégia programada e alcançada não dispensa, contudo, a necessidade de constante interação com os mais avançados centros de pesquisa agrícola do mundo e, por isso, a EMBRAPA busca continuamente discutir, identificar e implementar novos mecanismos de cooperação científica internacional, para aperfeiçoar a sua missão.

Na atualidade, em atendimento à crescente necessidade de interagir com centros de pesquisa avançada, a Empresa mantém acordos com mais de cem instituições de pesquisa e desenvolvimento em cerca de 50 países abrangendo todos os continentes.

Em seu documento VI Plano Diretor (EMBRAPA, 2015a), a EMBRAPA incluiu uma diretriz estratégica voltada para consolidação de sua presença internacional por entender a relevância cada vez maior de sua atuação globalizada. Nesse âmbito, encontra-se a diretriz específica “apoiar a política exterior do País, promovendo sinergia nas ações de interesse da agricultura brasileira” (Idem, p. 17). Portanto, para além do desenvolvimento na área científica internacional, a EMBRAPA também apoia a política externa brasileira enquanto diretriz institucional.

A participação da EMBRAPA como veículo de cooperação para o desenvolvimento dos países emergentes, coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (MRE), relaciona centena de projetos de cooperação técnica em quatro continentes na última década. É o que se verá a seguir.

3. A cooperação técnica internacional da EMBRAPA: uma atuação sempre presente

Muitos dos problemas de hoje, como as mudanças no clima, os crimes cibernéticos e as migrações em massa, ultrapassam as fronteiras das nações. Ou trazem grandes incertezas, como os altos custos dos processos de inovação tecnológica e as rupturas cada vez mais frequentes nos modos de fazer, distribuir e consumir produtos e serviços, como na nascente economia de baixo carbono, que inaugura um novo ciclo industrial baseado em recursos renováveis. A transição pela qual o mundo passa é tão profunda quanto a Revolução Industrial, só que muito mais acelerada. É necessário responder a essa realidade com criatividade, ousadia

e atenção especial à lógica das redes e das alianças. A civilização de redes globais que emerge promete dinamizar as cadeias de fornecimento, reduzir a desigualdade e até mesmo superar rivalidades geográficas. Incluindo desestímulo a guerras e conflitos, que quase sempre destroem a infraestrutura e prejudicam as relações, o que é péssimo negócio para todos.

A atuação da EMBRAPA em ações de cooperação técnica é baseada em uma política de estado e de governo em que instituições brasileiras devem apoiar as relações com outros países, a partir das diretrizes da Política Externa Brasileira (PEB), quase sempre com uma visão solidária vinculada a propiciar segurança alimentar por meio de novas tecnologias. E, em especial nos últimos 10 anos, tem ocupado um importante espaço na agenda da Empresa e proporcionado a ampliação de suas parcerias e alianças internacionais. Em razão da própria inflexão da política externa brasileira para a África em meados dos anos 2000, não apenas a EMBRAPA, mas também outras instituições brasileiras foram chamadas a ter um papel mais acentuado na cooperação técnica internacional brasileira, desafio este que a EMBRAPA abraçou com dedicação. A partir de então, a Empresa ampliou sua carteira de projetos em sintonia com as novas diretrizes da política de cooperação técnica empreendida pelo Brasil.

A EMBRAPA tem sido demandada a colaborar com outros países em desenvolvimento, atendendo a solicitações de cooperação advindas³ da PEB, que é conduzida pelo MRE. As ações de cooperação técnica estão concentradas principalmente em países da África e da América Latina, e possuem natureza colaborativa de curto

3 Destaca-se que a EMBRAPA atua na cooperação técnica de acordo com as diretrizes da política de cooperação técnica internacional do governo brasileiro. Dessa forma, assim como o Brasil enquanto nação, a EMBRAPA não é uma ofertante de cooperação como os doadores tradicionais (como Alemanha, Estados Unidos e Japão).

e médio prazos, concentrando-se na capacitação, transferência e adaptação de conhecimentos e tecnologias agropecuárias.

Inicialmente, houve aproximação com instituições de países da África e, em 2006, foi assinado o Acordo de Cooperação entre a EMBRAPA e o governo de Gana, que estabeleceu o projeto EMBRAPA África, em Acra. Os objetivos da iniciativa foram posicionar o Brasil no cenário mundial como referência e centro disseminador de tecnologias voltadas à agricultura tropical; colaborar com o esforço científico de outras nações africanas, aumentando seu grau de influência; e abrir oportunidade para que pesquisadores brasileiros entrassem em contato e desenvolvessem pesquisas com material genético diverso do existente no Brasil.

O mesmo estilo de atuação foi adotado também na cooperação com a América Latina e o Caribe. O projeto EMBRAPA Américas foi implantado em agosto de 2010, em instalações cedidas pelo governo do Panamá, na capital desse país, para facilitar a colaboração e a cooperação com países daquela região.

A partir das atividades do Projeto Especial “Fortalecimento da Internacionalização da EMBRAPA” (2013-2016), foi realizada uma reorientação das unidades da EMBRAPA no exterior, dentre elas o Projeto EMBRAPA Américas e o Projeto EMBRAPA África, que foram finalizados, respectivamente, em janeiro de 2014 e dezembro de 2016⁴.

A evolução dos trabalhos e a crescente demanda dos governos de países africanos e latino-americanos evidenciaram a necessidade de ajustes na forma de atuação. Por isso, a cooperação técnica desenvolvida pela EMBRAPA passou a ser realizada prioritariamente em parceria e sob a coordenação da ABC. Sob essa nova configuração, os seguintes instrumentos viabilizam

4 Atualmente, a EMBRAPA não possui mais projetos de cooperação técnica com bases físicas no exterior.

os trabalhos: i) projetos estruturantes⁵; ii) projetos pontuais de menor escopo e duração, voltados principalmente para capacitações; iii) Plataformas África-Brasil e América Latina-Brasil de Inovação Agropecuária, que financiam pequenos projetos entre pesquisadores brasileiros, africanos e latino-americanos; e iv) capacitação em cursos estruturados através do Departamento de Transferência de Tecnologia.

Entre 2006 e 2016, o envolvimento da EMBRAPA em ações de cooperação técnica no âmbito da cooperação técnica brasileira totalizou cerca de 350 ações, com destaque para os três primeiros instrumentos supramencionados. Estes dividem-se em dois grandes programas: projetos de cooperação técnica coordenados pela ABC (pontuais e estruturantes) e Plataformas de Inovação Agropecuária, das quais a ABC também faz parte, como membro de seu Comitê Gestor.

3.1. A EMBRAPA em projetos de cooperação técnica sob coordenação da ABC

A atuação da ABC é pautada por cinco princípios de cooperação técnica, elaborados pelo MRE: diplomacia solidária, ausência de condicionalidades, atuação em resposta a demandas, desvinculação de interesses comerciais e reconhecimento da experiência local e adaptação da experiência brasileira (Portal da ABC).

Apesar de a EMBRAPA ser responsável pela execução de projetos de cooperação técnica em seu componente de transferência de tecnologia, a coordenação cabe à ABC. Os resultados produzidos pelos projetos são indiretos e não dependem exclusivamente da transferência de tecnologia ou da ação da EMBRAPA. A cooperação

5 Conforme o então diretor da ABC, embaixador Fernando de Abreu, projetos de vertente estruturante são aqueles que contêm ações que contribuam para o desenvolvimento de capacidades individuais e institucionais com resultados sustentáveis nos países parceiros, diferentemente de projetos pontuais, que possuem impactos mais localizados (ABREU, 2013).

técnica trabalha com o conceito de fortalecimento de capacidades, portanto, os resultados devem ser entendidos neste contexto. A cooperação da EMBRAPA se dá em apoio a políticas públicas e interesses compartilhados com os parceiros e não em substituição à institucionalidade pública local na execução destas iniciativas.

Ao executar os projetos de cooperação, contudo, a EMBRAPA oferece sua melhor capacidade técnica e operacional. Neste sentido, inúmeros resultados alcançados por estes projetos podem ser destacados:

- Ampliação da produção científica como fator estratégico para o crescimento socioeconômico dos países parceiros.
- Revitalização da cadeia produtiva do algodão no Cotton-4, na Bacia do Shire-Zambeze (Malawi e Moçambique) e na América do Sul.
- Reestruturação do sistema de pesquisa agrícola e de infraestruturas do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM).
- Desenvolvimento de estratégia de inovação agrícola para Angola.
- Capacitação técnica para aproximadamente cinco mil profissionais, em tecnologias nas áreas de arroz, algodão, hortaliças, pecuária, mandioca, manejo florestal, dentre outras, nos últimos dez anos.

A EMBRAPA tem sido uma importante parceira do governo federal na implementação de sua política de cooperação técnica internacional. Em sua última edição, o relatório da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) apontou a EMBRAPA como o segundo órgão que mais contribuiu para a cooperação técnica brasileira entre 2011 e 2013 (BRASIL, 2016). Cumpre destacar que a contribuição da EMBRAPA é mensurada em horas técnicas, ou seja, não se trata de desembolsos

financeiros, mas da contribuição de horas técnicas de seu quadro de pessoal em atividades nos projetos.

Neste sentido, ao se considerar apenas os órgãos implementadores da cooperação técnica brasileira, a EMBRAPA é a instituição que mais contribuiu com a cooperação técnica, correspondendo a 5,5% de todo o recurso gasto do governo brasileiro com essa política. Essa porcentagem representou, entre 2011 e 2013, contribuição equivalente a 11,6 milhões de reais em horas técnicas (BRASIL, *op. cit.*). Além de um número significativo de projetos, a EMBRAPA também se destaca por apoiar iniciativas de maior envergadura da cooperação técnica brasileira. Nos últimos dez anos, a Empresa implementou, sob coordenação da ABC, 12 projetos estruturantes em países africanos e latino-americanos. Somados, esses projetos correspondem a um orçamento total aproximado de 78 milhões de dólares.

Os projetos estruturantes envolveram 13 países e três áreas temáticas distintas, das quais se destaca o setor algodoeiro. Nesta, a EMBRAPA tem executado seis projetos com Benim, Burquina Faso, Chade, Colômbia, Malauí, Mali, Moçambique, Paraguai, Peru e Togo. As demais áreas envolveram apoio à capacidade de pesquisa e inovação (quatro projetos com Angola, El Salvador e Moçambique) e segurança alimentar (dois projetos com Moçambique e Senegal). Dos 78 milhões de dólares aplicados, os projetos de apoio ao fortalecimento do setor cotonícola mobilizaram cerca de US\$30 milhões, com ênfase para os projetos com os países do Cotton-4 e do Togo.

3.1.1. O projeto Cotton-4: um caso de sucesso da parceria ABC-EMBRAPA

O Projeto “Apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do C-4 (Benim, Burkina Faso, Chade e Mali)”, ou simplesmente Cotton-4 (2009-2013), surgiu da demanda de quatro países da

África Ocidental, Benim, Burquina Faso, Chade e Mali, realizada na Organização Mundial do Comércio. A cotonicultura é o motor da economia desses países, porém, no mercado internacional, sua produção algodoeira era pouco representativa. Isso ocorria, principalmente, devido às características edafoclimáticas que dificultavam o plantio desta cultura, às técnicas agrícolas tradicionais com baixo uso de tecnologia e aos fortes subsídios de países desenvolvidos produtores de algodão.

O projeto foi uma realização da ABC executada pela EMBRAPA, em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Agrícolas do Benim (INRAB), o Instituto do Meio Ambiente e de Pesquisas Agrícolas (INERA) de Burquina Faso, o Instituto Chadiano de Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento (ITRAD) e o Instituto de Economia Rural (IER) do Mali. Iniciada em 2009, a aliança teve foco no fortalecimento de capacidades locais, na formação de recursos humanos e no compartilhamento de experiências, subsidiado pela adaptação das tecnologias brasileiras. Amparado por três pilares tecnológicos: melhoramento genético da planta do algodoeiro, desenvolvimento do manejo integrado de pragas e introdução do sistema plantio direto, o Cotton-4 praticou a horizontalidade, um dos princípios básicos da cooperação técnica brasileira.

O projeto consistiu no compartilhamento dos conhecimentos técnicos e científicos, desenvolvidos pela EMBRAPA para a realidade brasileira e adaptados ao contexto local dos países do Cotton-4. Assim, partindo do conceito-chave de “adaptação de conhecimentos e tecnologias”, o projeto desenvolveu atividades que visaram ao alcance do objetivo de desenvolvimento: aumentar a produtividade e a qualidade da produção de algodão na região abrangida pelos quatro países.

Para alcançar esse objetivo, quatro eixos principais de ação foram definidos quando da elaboração do projeto: i) revitalização da Estação Experimental de Sotuba no Mali, para que funcionasse como unidade piloto de pesquisa e de demonstração de tecnologias inovadoras; ii) desenvolvimento de testes e validações em solos, nutrição e plantio direto e manejo integrado de pragas; iii) capacitação de pesquisadores, técnicos e produtores-líderes em novas tecnologias de produção algodoeira e iv) produção de material gráfico e técnico sobre os conhecimentos validados na esfera do projeto.

O Cotton-4 é considerado um caso de sucesso da parceria ABC-EMBRAPA em prol da cooperação técnica internacional brasileira (ARTICULAÇÃO SUL; PLAN, 2015). Em seus quatro anos de execução, o projeto logrou os seguintes resultados: i) revitalizou a Estação de Sotuba no Mali, adequando a infraestrutura de campo, laboratorial e administrativa; ii) introduziu 10 variedades brasileiras de algodão e conduziu ensaios colaborativos nos três pilares já mencionados; iii) realizou 22 capacitações no Brasil e nos países parceiros para pesquisadores e extensionistas; e iv) desenvolveu, em conjunto com as instituições parceiras, três manuais de boas práticas agrícolas e cinco circulares técnicas. Assim, o projeto Cotton-4 cumpriu seus objetivos de fomentar o estreitamento de alianças e o intercâmbio de conhecimento entre os países participantes para promover efeitos mais duradouros dos resultados alcançados.

Os bons resultados do Projeto Cotton-4 incentivaram demanda dos quatro países mais Togo para elaboração de um novo projeto em algodão com esses cinco países. Além dessa nova iniciativa (“Cotton-4+Togo”), a EMBRAPA também implementa outros quatro projetos em algodão, frutos da bem-sucedida atuação brasileira no contencioso do algodão da Organização Mundial do Comércio (DS267), cujos acordos de compensação entre Brasil e

Estados Unidos, assinados em 2010 e 2014, previram que 10% dos fundos pagos pelos EUA ao Brasil seriam alocados para projetos de cooperação técnica na África, nos países-membros do MERCOSUL e associados e no Haiti.

3.2. MKTPlace: conjugando cooperação científica e tecnológica em colaborações *peer-to-peer*

As Plataformas África-Brasil e América Latina-Brasil de Inovação Agropecuária (MKTPlace) são uma parceria liderada pela EMBRAPA e pelo FARA (Forum for Agricultural Research in Africa), com apoio financeiro da Fundação Bill & Melinda Gates, do Departamento para Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID) e do Fundo para o Desenvolvimento para a Agricultura (IFAD/FIDA). A iniciativa conta, ainda, com o suporte da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), do Banco Mundial (WB), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Centro Internacional para a Agricultura Tropical (CIAT), do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil (MAPA) e da ABC. A primeira plataforma, África-Brasil, foi lançada em 2010, durante o “Diálogo Brasil-África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”.

O objetivo das plataformas é financiar, de forma competitiva, projetos colaborativos entre centros de pesquisa da EMBRAPA e instituições de pesquisa agropecuária africanas e latino-americanas em benefício do pequeno agricultor, visando ao aumento de produção e de produtividade. Trata-se de iniciativa de cooperação internacional e multi-institucional baseada na construção conjunta de soluções e compartilhamento de conhecimentos, em benefício de todas as partes envolvidas – ou seja, possui caráter técnico-científico. Caracteriza-se, ainda, por ser uma colaboração *peer-to-*

-peer, isto é, existe interesse comum e direto entre pesquisadores brasileiros, africanos e latino-americanos no desenvolvimento de pesquisas agropecuárias.

Desde a sua criação, o MKTPlace já captou mais de 20 milhões de dólares americanos e tem apresentado resultados consistentes, que contribuem para consolidação da imagem da EMBRAPA junto a parceiros nacionais e internacionais e para o avanço do conhecimento gerado na Empresa. Dentre eles, destacam-se: 82 projetos aprovados; 924 trocas de germoplasma (das quais, a EMBRAPA recebeu 51% dos genótipos intercambiados); 120 publicações técnico-científicas; 93 eventos organizados, 65 conhecimentos específicos gerados; 1.400 especialistas treinados e 107 produtos, tecnologias e serviços gerados (MKTPlace, *website*).

4. Considerações finais: possíveis melhorias futuras para a cooperação técnica agropecuária

A avaliação dos projetos de cooperação técnica é um tema em desenvolvimento ao qual a ABC tem dedicado importantes esforços, especialmente desde o lançamento de seu *Manual de Gestão de Cooperação Técnica Sul-Sul* (BRASIL, 2013b). Ainda, por meio da parceria inovadora com o IPEA, tem buscado o desenvolvimento de metodologia para quantificação e avaliação do esforço empregado pelo país na cooperação técnica internacional e sua qualidade, como evidenciado pelos relatórios COBRADI (BRASIL, 2010; 2013a; 2016). A EMBRAPA entende que esses esforços são fundamentais para a implementação de possíveis melhorias futuras que visem ao fortalecimento da cooperação técnica brasileira.

A parceria EMBRAPA-ABC para a cooperação técnica permitiu, também, importante aprendizado. A experiência mostra que ações coincidentes com a missão da EMBRAPA demandam médio prazo, em função, sobretudo, dos diferentes tempos que envolvem os experimentos, a validação e a transferência de tecnologia na

área de agricultura. Objetivos claros, recursos humanos com envolvimento duradouro e aportes financeiros de médio porte oferecem condições ideais para viabilizar a concretude das ações planejadas conjuntamente pelas partes envolvidas. No âmbito da cooperação técnica, essa lógica não poderia ser diferente. Os projetos de dimensão média parecem ser os mais indicados para a atuação da EMBRAPA na cooperação prestada, tanto do ponto de vista dos resultados, em termos do alcance de atividades para desenvolvimento de capacidades, da adaptação de técnicas e da transferência de tecnologia do projeto quanto de ganhos indiretos para a empresa, como a aproximação dos pesquisadores.

Ademais, entende-se que a institucionalização das iniciativas de cooperação técnica internacional é essencial para que haja o adequado alinhamento das agendas individuais, de equipes, de Unidades e, em última instância, da própria Empresa. Adicionalmente, um ganho salutar para a EMBRAPA é a incorporação de componentes de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação em suas ações de cooperação técnica. Ações como a) intercâmbio de germoplasma, b) validação de material de interesse mútuo nas condições adversas de outros agrossistemas e c) melhoramento preventivo são interessantes do ponto de vista científico e podem compor projetos de cooperação técnica, reforçando o caráter de benefício mútuo da cooperação técnica brasileira.

Na oportunidade em que a Agência Brasileira de Cooperação completa trinta anos (1987-2017), a EMBRAPA congratula-se com essa instituição e seus integrantes pelo transcurso desta data comemorativa tão relevante para os que trabalham na cooperação técnica e na Política Externa brasileiras. Ademais, esta Empresa agradece o significativo trabalho desenvolvido no âmbito da parceria EMBRAPA-ABC, cujas equipes sempre buscaram superar dificuldades para o cumprimento das missões que lhe são atribuídas.

A EMBRAPA será sempre uma parceira da ABC na busca da excelência na implementação de suas ações de cooperação técnica internacional, com os votos de que essa colaboração interinstitucional seja longeva e frutífera para todos.

Referências

ABREU, José F. M. de. A evolução da cooperação técnica internacional no Brasil. *Mural Internacional*, v. 4, n. 2, p. 3-16, 2013.

ARTICULAÇÃO SUL; PLAN. *Avaliação do projeto “Apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali)”*. São Paulo, 2015, 107 p.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Agência Brasileira de Cooperação. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2011-2013*. Brasília: IPEA/ABC, 2016.

_____. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010*. Brasília: IPEA/ABC, 2013a.

_____. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília: IPEA/ABC, 2010.

_____. Agência Brasileira de Cooperação. *Manual de gestão de cooperação técnica Sul-Sul*. 1. ed. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2013b.

BUENO, Adriana M. C. *Um exame da estratégia de cooperação Sul-Sul brasileira para o fortalecimento do setor cotonícola de países em desenvolvimento*. In: 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2015, Belo Horizonte. Anais Eletrônicos do 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2015.

EMBRAPA. Secretaria de Relações Internacionais. *Guia de relações internacionais da EMBRAPA*. 2. ed. Brasília-DF: EMBRAPA, 2016, 103 p.

_____. Secretaria de Gestão e Desenvolvimento Institucional. *VI Plano Diretor da EMBRAPA: 2014-2034*. Brasília-DF: EMBRAPA, 2015a, 24 p.

_____. Secretaria de Comunicação. *EMBRAPA em números*. Brasília-DF: EMBRAPA, 2015b, 138 p.

LOPES, Maurício A. Intensificação sustentável é realidade no agro brasileiro. *Globo Rural*, 29 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/web/portal/busca-de-noticias/-/noticia/18530376/artigo---intensificacao-sustentavel-e-realidade-no-agro-brasileiro>>. Acesso em: 1º dez. 2016.

_____. Alianças – um imperativo do nosso tempo. *Correio Braziliense*, 10 set. 2015. Disponível em: <https://www.embrapa.br/web/mobile/noticias?_buscanoticia_WAR_pcebusca6_1portlet_javax.portlet.action=visualizarNoticia&_buscanoticia_WAR_pcebusca6_1portlet_titulo=artigo-aliancas--um-imperativo-do-nosso-tempo&_buscanoticia_WAR_pcebusca6_1portlet_journalArticleId=5580366&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_id=buscanoticia_WAR_pcebusca6_1portlet&p_p_lifecycle=1>. Acesso em: 1º dez. 2016.



EDUCAÇÃO



EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS E OS DESAFIOS DA INTERNACIONALIZAÇÃO

Luiz Cláudio Costa¹
Jesualdo Pereira Farias²

1. Introdução

A educação no Brasil, por diversas razões, chegou tardiamente. As iniciativas para a implantação de instituições de ensino superior no Brasil surgiram, de uma forma ainda bem modesta, apenas após a chegada da corte portuguesa no Rio de Janeiro em 1808. No período de 1550 a 1808, a elite brasileira frequentava cursos superiores em Portugal, principalmente na Universidade de Coimbra. Cerca de 2.500 estudantes brasileiros passaram pela Universidade de Coimbra nesse período (TEIXEIRA, 1988). Somente em 1920, foi implantada a primeira universidade brasileira, a Universidade do Rio de Janeiro, hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro. Até o ano de 1945, existiam no Brasil apenas cinco universidades: Universidade do Rio de Janeiro, Universidade de São Paulo, Universidade de Minas Gerais, Universidade de Porto Alegre e a

1 Prof. Titular e ex-reitor da Universidade Federal de Viçosa, foi secretário de Educação Superior, presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais e secretário executivo do Ministério da Educação.

2 Prof. Titular e ex-reitor da Universidade Federal do Ceará, foi secretário de Educação Superior do Ministério da Educação.

Universidade Rural do Brasil (FÁVERO, 2000). Se compararmos com outras partes do mundo, veremos que universidades foram implantadas na Europa, nos séculos XI e XII, Bolonha, a mais antiga, datada de 1088 e a de Paris, criada no século XII (BOHER *et ali.*, 2008).

Na América Latina, as universidades começam a ser implantadas no início do século XVI, com a criação de universidades no México, Guatemala, Peru, Cuba, Chile e Argentina. Até o final do século XVIII foram criadas dezenove universidades na América Latina e, posteriormente, mais trinta e uma no século XIX. Quase todos os países latino-americanos já possuíam uma ou mais universidades no século XIX, com exceção do Brasil (ROSSATO, 2005).

Apesar de recentes, as universidades brasileiras vêm se destacando ao longo dos últimos anos, por sua excelência, principalmente na pós-graduação e pesquisa, no âmbito dos sistemas internacionais de avaliação. De acordo com o QS University Rankings: Latin America 2016, o Brasil é o país com mais instituições no *ranking*, das 300 melhores universidades da América Latina, 76 são brasileiras. Ainda segundo o QS, das dez melhores universidades da América Latina, quatro são Brasileiras, a Universidade de São Paulo (USP), que aparece em primeiro lugar, a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Universidade de Brasília (UnB). O levantamento do QS considera, em sua classificação, sete indicadores: reputação acadêmica, reputação entre empregadores, proporção professor/aluno, quantidade de artigos científicos e de suas citações, inserção em rede internacional de pesquisa, quantidade de docentes com doutorado e presença da instituição na internet.

Entre várias razões que justificam o avanço das universidades brasileiras nos últimos anos, pode-se destacar, no ponto de vista organizacional, a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE) em 1931; o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), criado em 1951 e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), também criada em 1951. Tais instituições se mostraram de fundamental importância para a estruturação do emergente sistema de educação superior do país, tanto na área de graduação como na pesquisa e na pós-graduação. Em 1950, foi criada a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), composta por representantes do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Ministério da Educação (MEC), entre outros. Dentre as atribuições da CNAT, estava a de analisar e sistematizar a demanda das universidades brasileiras por cooperação técnica do exterior. No entanto, apesar desses esforços, a internacionalização das universidades brasileiras ainda ocorria de forma incipiente e fragmentada.

No entanto, a criação destas instituições permitiu que fossem dados decisivos passos em direção a uma cooperação internacional mais organizada e estratégica no âmbito acadêmico.

Desde então, foram empreendidos esforços para a estruturação de um sistema de ensino superior público e privado que pudesse atender com qualidade e equidade todas as regiões do país. Assim, a partir da primeira metade do século XX, foram surgindo outras universidades públicas, federais, estaduais, algumas municipais, bem como universidades privadas. No entanto, foi o sistema privado de educação superior que mais avançou nos últimos 30 anos. De acordo com o censo da educação superior de 2015, divulgado este ano pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), existem no Brasil 2364 instituições de educação superior (IES). Destas, apenas 295, ou 12,5%, são públicas. O que caracteriza a educação

superior brasileira, como um sistema com forte participação do setor privado. O país tem hoje 8.027.297 matrículas em cursos de graduação. Apenas 24,3% destas matrículas estão nas instituições públicas. As universidades federais respondem por 13,3% do total de matrículas, o que representa cerca de um milhão de estudantes.

Importante ressaltar alguns números para destacar os desafios que o país tem na educação superior, e em especial na internacionalização. Segundo o Censo da Educação Superior do Inep, 2015, das 2.364 IES do Brasil, apenas 195, ou 8,2%, são universidades, que, no entanto, possuem 53,2% das matrículas. Outras 149 Instituições são centros universitários e 40 são institutos de educação superior e tecnológica. Estas são as instituições que possuem maior capacidade de promover programas de intercâmbio internacional, na graduação e na pós-graduação.

Os dados da educação superior de 2015 divulgados pelo Inep mostram um extraordinário avanço na quantidade de jovens que frequentam o ensino superior. Em 2003, o país contava com 1.859 instituições de educação superior, responsáveis por apenas 3,9 milhões de matrículas.

Neste contexto de forte expansão foram surgindo demandas de toda ordem. Uma delas é a busca crescente de estudantes e docentes por programas de mobilidade acadêmica e de cooperação internacional para a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão na educação superior.

No entanto, em 2015 havia apenas 15.605 estudantes estrangeiros, de 174 diferentes nacionalidades, matriculados nas IES brasileiras, ou seja, apenas 0,2% do total de matrículas.

Na verdade, pode-se dizer que as universidades brasileiras, principalmente as públicas, mas recentemente também as privadas, participaram desde o início de alguma forma de internacionalização, seja através de seus professores que foram realizar seus cursos de

mestrado e doutorado no exterior ou por professores estrangeiros que vieram para o Brasil auxiliar na implementação de cursos de graduação e de programas de pós-graduação.

Um passo decisivo para a consolidação da internacionalização das universidades brasileiras, foi a criação, em 1987, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Quando de sua criação a ABC era parte da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores.

A partir da criação da ABC, o país passou a ter um órgão capaz de realizar a coordenação estratégica da internacionalização, nas mais diversas áreas, dentre as quais a educação. A partir daí, a ABC se tornou a responsável por planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação internacional relevantes para o desenvolvimento do Brasil.

Para o setor educacional, a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) se deu em um momento de fundamental importância na história das Instituições de Ensino Superior (IES), o que permitiu que as mesmas dessem passos efetivos na busca de um processo de internacionalização estruturado. Em uma época de consolidação de seus programas de pós-graduação e de seus grupos de pesquisas, as IES brasileiras, enxergaram na criação da ABC a possibilidade de estabelecimento de uma relação que se deslocasse de uma parceria baseada no contato pessoal do professor para uma internacionalização institucional.

Conforme já ressaltado, a criação da ABC dotou o país de um novo e eficiente modelo de gestão da cooperação multilateral que permitia um maior controle nos desenvolvimentos dos programas de cooperação técnica implementados pelos organismos internacionais. Além do mais, as ações da ABC permitiram que as IES, além de fortalecerem os laços com seus tradicionais parceiros

de colaboração internacional, que tradicionalmente eram as universidades e instituições de ensino e pesquisa da Europa e dos Estados Unidos, encontrassem novas instituições para suas ações de colaboração internacional, iniciando assim um período de parcerias que resultavam em importantes frutos acadêmicos, mas também apresentavam grande relevância social: a cooperação Sul-Sul.

A parceria entre as IES brasileiras e a ABC permitiu que o sistema universitário brasileiro, público e privado, pudesse participar efetivamente de programas de cooperação internacional. No caso das universidades federais, atualmente, cerca de 23 instituições possuem parcerias com a ABC no âmbito da cooperação internacional Sul-Sul.

A parceria com a ABC, tem permitido que, embora ainda jovem, o sistema federal de educação superior brasileiro apresente destacados avanços nas últimas décadas na busca da internacionalização de sua atuação e nos mecanismos de cooperação internacional.

A criação de duas universidades internacionais (Unilab e Unila), de Programas de Educação Superior no MERCOSUL e do Programa Ciência Sem Fronteiras, dentre outros, tiveram destacada participação da ABC.

A cooperação internacional desempenhou um papel fundamental para o desenvolvimento dos programas de pós-graduação brasileiros, tanto na formação dos recursos humanos como no intercâmbio de informações (LAUS, 2004). No entanto, a própria evolução das instituições criou as condições para que aquelas atividades deixassem de ser implementadas sob uma perspectiva mais receptora e passiva, evoluindo até um novo modelo baseado em uma experiência mais igualitária desenvolvida por grupos interinstitucionais (LAUS, 2004). Esta nova tendência vem sendo

observada nos programas e acordos firmados pelas principais Agências Estatais de Fomento, como a CAPES, vinculada ao MEC, o CNPq, vinculado ao MCTIC e a Agência Brasileira de Cooperação, do MRE, sendo esta última, como já ressaltado anteriormente, responsável pela Cooperação Técnica bilateral e multilateral em todas as áreas de conhecimento.

A ABC, em parceria com outras agências e instituições, busca viabilizar os acordos considerando as prioridades nacionais, bem como a integração dos grupos de pesquisa e a paridade científica entre os cooperadores brasileiros e internacionais. Na área da pesquisa, por exemplo, a mudança de enfoque mencionado foi essencial para que as instituições passassem a colher os frutos mais duradouros das relações acadêmicas internacionais (LAUS, 2004). Isto porque, nos primeiros anos, quase todo o intercâmbio na área de pós-graduação tinha como base a concessão de bolsas para pesquisadores que tinham seus projetos individuais aprovados. Com a nova prioridade dada à cooperação centrada em temas de pesquisa, cresceu o retorno institucional, já que os projetos vinculam grupos qualificados aos temas de interesse comum, contribuindo para a formação de pesquisadores e a qualificação dos docentes, sobretudo os doutores que já têm vínculos estabelecidos com uma instituição. Desta maneira, se garante o máximo aproveitamento dos recursos humanos, aperfeiçoados pelo contato internacional, possibilitando que o mesmo seja mais estável, uma vez que é articulado institucionalmente (LAUS, 2004).

Todo este processo vem sendo fortalecido a partir da grande expansão do sistema federal de educação superior, ocorrido nas últimas décadas. Até o início da redemocratização do país em 1985, existiam apenas 35 universidades federais, hoje, são 64 universidades, que atendem a 1,06 milhões de estudantes de graduação.

Em 2015, estas universidades tinham cerca de 80.000 docentes, sendo 74% com doutorado e 22% com mestrado. Esta elevada qualificação do corpo docente possibilitou também uma expansão extraordinária na pós-graduação *stricto sensu*, o que resultou em um aumento de quase 200% nas matrículas que saltaram de 48.925 em 2003 para 143.595 em 2015. Na pós-graduação ocorre uma inversão em relação à graduação, do total de 325.230 matrículas, 83% estão no setor público.

Neste período, o mapa da educação superior pública federal no Brasil mudou radicalmente e hoje a presença de cursos de graduação, de pós-graduação, de atividades de pesquisa e de extensão em 284 municípios de todos os estados brasileiros vem acelerando o processo de redução das desigualdades regionais e fomentando o desenvolvimento local e nacional por meio da educação e do conhecimento.

Associada a este expressivo processo de expansão das universidades federais, foram intensificadas pelo Ministério da Educação políticas de internacionalização com o objetivo de fortalecer laços entre países com os quais o Brasil já mantinha relações nos campos científico, tecnológico e social. Assim, os programas de internacionalização envolvem países de todos os continentes e possibilitam a estudantes e professores a realização de mobilidade acadêmica voltada para a graduação, a pesquisa e a pós-graduação.

2. Ações para o Fortalecimento da Internacionalização

Apesar de todos os esforços e avanços dos últimos anos, de acordo com o Balanço Social, relativo ao período de 2003 a 2015, divulgado pelo MEC em 2016, muito ainda há que se fazer a consolidação de uma política estratégica de internacionalização da educação superior no Brasil.

Dados da Unesco destacam que em 2012 o Brasil possuía apenas 30.729 estudantes em outros países, o equivalente a 0,8% do total de matrículas na educação superior. Enquanto isso, o Brasil recebia 14.432 estudantes de outros países em suas IES. Conforme destacamos, esse número cresceu para 15.605 estudantes em 2015. Embora ainda muito baixo, este percentual de estudantes brasileiros no exterior em 2012 já apresentava uma tendência de aumento devido ao início de funcionamento do Programa Ciência sem Fronteiras.

Em 2013, com o objetivo de discutir políticas públicas para o fortalecimento da internacionalização nas universidades federais, a SESU/MEC promoveu o “Seminário sobre Internacionalização da Educação Superior”, que teve a participação de 11 universidades federais. Como resultado das discussões, foram definidos cinco eixos estratégicos de atuação que deveriam ser considerados na elaboração de políticas para a internacionalização, são eles: estrutura, capacitação, línguas, mobilidade e aproveitamento. Neste contexto, o MEC intensificou as suas ações em vários programas de internacionalização, tais como: o Programa de Estudantes Convênio-Graduação e Pós-Graduação; o Programa Celpe-Bras, o Programa Ciência sem Fronteiras, o Programa Idiomas sem Fronteiras, a Promoção da Educação Superior no MERCOSUL, as Universidades com Vocação Internacional, o Portal de Periódicos da CAPES e o Programa de Apoio à Expansão da Educação Superior a Distância na República de Moçambique.

2.1. Programa de Estudantes Convênio- -Graduação – PEC G e PEC PG

De acordo com informações constantes no Portal da CAPES, o primeiro Protocolo do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação – PEC-G, foi lançado em 1965. Hoje, o Programa é regido pelo Decreto Presidencial n. 7948/2013 e destina-se a

estudantes de países em desenvolvimento com os quais o Brasil mantém acordos educacionais e culturais.

O Programa destina-se a jovens entre 18 e 23 anos, com ensino médio completo, que pretendem realizar estudos de graduação no Brasil e que assumem o compromisso de regressar ao seu país e a contribuir com a área na qual foram graduados. São 56 países participantes, dos quais 24 são africanos, 25 latino-americanos e sete asiáticos.

Seu objetivo não é somente de reciprocidade, mas também o intercâmbio educacional e a cooperação científica, assim como a abertura dos cursos brasileiros para o exterior, com prioridade para as áreas de Ciências Agrárias, Engenharia e Saúde.

De acordo com a CAPES, de 1980 até 2000, passaram pelo PEC-G cerca de 5.000 estudantes, principalmente latino-americanos e africanos, que frequentaram 72 universidades. Já nos últimos 10 anos, participaram do Programa, 3.432 estudantes, com destaque para estudantes do Cabo Verde, Guiné-Bissau e Angola (CAPES).

O grande êxito dos primeiros anos do programa PEC-G, levou, em 1981, à criação do PEC-PG, com o objetivo de possibilitar a cidadãos oriundos de países em desenvolvimento a realização de estudos de pós-graduação no Brasil, contribuindo assim para a formação de recursos humanos.

Nos últimos 10 anos foram selecionados para o PEC-PG, mais de 1.600 estudantes, dos quais, cerca de 75% são latino-americanos, com destaque para Colômbia, Peru e Argentina e 20% africanos, com destaque para Moçambique, Cabo Verde e Angola (CAPES).

2.2. Celpe-Bras

Um passo importante na internacionalização brasileira e, principalmente na cooperação Sul-Sul foi a criação do Certificado

de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros – Celpe-Bras, que é o certificado de conhecimento da língua portuguesa para estrangeiros, desenvolvido pelo MEC em parceria com a ABC e o MRE desde o ano de 1998.

Como o único certificado brasileiro para a área, reconhecido internacionalmente, é utilizado pelas empresas e instituições de ensino do país como comprovação de conhecimento da língua e é exigido pelas universidades para o ingresso de estrangeiros.

O Exame de Proficiência em Língua Portuguesa do Brasil – Celpe-Bras é o único certificado de proficiência em português como língua estrangeira reconhecido oficialmente pelo governo brasileiro.

A partir do 2º semestre de 2009, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep passou a ser responsável pela aplicação do exame.

2.3. Ciência sem Fronteiras

O Programa Ciência sem Fronteiras (CsF) foi criado em 26 de julho de 2011, como uma política de mobilidade acadêmica internacional de estudantes de graduação, pós-graduação e de pesquisadores, envolvendo universidades e centros de pesquisa de excelência em todo o mundo.

O objetivo do programa foi investir na formação de pessoal qualificado nas competências e habilidades necessárias para o avanço da ciência na sociedade do conhecimento; aumentar a presença de pesquisadores (e estudantes) de vários níveis em instituições de destaque no exterior; promover a inserção das instituições brasileiras internacionalmente com abertura de oportunidades semelhantes para cientistas e estudantes estrangeiros; ampliar o espírito inovador de pessoal das indústrias

tecnológicas; atrair talentos científicos e investigadores altamente qualificados para trabalhar no Brasil.

Foram definidas como prioritárias para o financiamento de bolsas e auxílios no âmbito do programa, as seguintes áreas: Engenharias e demais áreas tecnológicas; Ciências exatas e da terra; Biologia, Ciências Biomédicas e da Saúde; Computação e Tecnologia da Informação; Tecnologia Aeroespacial; Fármacos; Produção Agrícola Sustentável; Petróleo, Gás e Carvão Mineral; Energias Renováveis; Tecnologia Mineral; Biotecnologia; Nanotecnologia e Novos Materiais; Tecnologias de Prevenção e Mitigação de Desastres Naturais; Biodiversidade e Bioprospecção; Ciências do Mar; Indústria Criativa; Novas Tecnologias de Engenharia Construtiva e Formação de Tecnólogos.

Com o lançamento do Programa Ciência sem Fronteiras em 2011, iniciou-se no Brasil o maior e mais importante programa de mobilidade acadêmica, envolvendo milhares de estudantes e pesquisadores brasileiros, além da atração para as universidades brasileiras de pesquisadores estrangeiros, de todos os continentes.

A Agência Brasileira de Cooperação teve papel fundamental na implementação do Programa CsF.

2.4. Idiomas Sem Fronteiras

Com o lançamento do Programa Ciência sem Fronteiras, ficou evidente a dificuldade de acesso ao programa por milhares de jovens que ingressaram nas universidades sem domínio de pelo menos uma língua estrangeira. Esta situação passou a excluir estes jovens universitários, na grande maioria egressos de escolas públicas, do acesso a bolsas de estudo no exterior.

Para minimizar esta dificuldade, em 2013, foi criado no Ministério da Educação, com o apoio das universidades federais,

o programa Inglês sem Fronteiras – IsF, com o objetivo inicial de melhorar o desempenho dos estudantes em língua inglesa e, com isso, facilitar o acesso destes estudantes ao Programa Ciência sem Fronteiras. O Programa consta de três ações principais: a aplicação de testes de diagnóstico do nível de proficiência; a oferta de cursos autoinstrucionais *online* e a oferta de cursos presenciais nas universidades.

Dados divulgados pelo MEC indicam que até 2015 foram ofertadas mais de 659 mil vagas em cursos de língua *online* e 157 mil em cursos presenciais em 108 instituições públicas de ensino superior (Balanço Social, MEC, 2016).

No segundo semestre de 2014, considerando o sucesso obtido com o Inglês sem Fronteiras, o Programa passou a ser chamado de Idiomas sem Fronteiras e foram distribuídas bolsas de estudo em cursos de francês *online* e lançado o *website* Idiomas sem Fronteiras. Em 2015, foram incluídos novos idiomas: espanhol, italiano, chinês, japonês e português brasileiro para estrangeiros.

2.5. Educação Superior no MERCOSUL

No âmbito do MERCOSUL, a mobilidade estudantil, o reconhecimento de títulos e a pesquisa cooperativa têm sido desafios estratégicos para o fortalecimento do bloco. Algumas ações neste sentido têm sido empreendidas buscando uma maior cooperação entre os países-membros (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), assim como entre os países associados de modo a fortalecer a integração regional.

O Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para Cursos Acreditados (MARCA), iniciado em 2006, é o primeiro programa de mobilidade promovido pelo setor de educação do MERCOSUL. Ele tem como objetivo a melhoria da qualidade acadêmica, por meio de sistemas de avaliação e acreditação, e a mobilidade de estudantes,

docentes e pesquisadores dos países-membros e associados. Neste programa só podem participar cursos de graduação que sejam avaliados e aprovados pelo Sistema de Acreditação Regional de Cursos Universitários do MERCOSUL (ARCU-Sul), assim como pelo seu antecessor, o Mecanismo Experimental de Credenciamento de Graduação do MERCOSUL (MEXA). Os primeiros cursos a serem submetidos pelo processo de acreditação foram agronomia, arquitetura, medicina veterinária, enfermagem, engenharias, medicina e odontologia. No período de 2006 a 2014, foram atendidos 1.722 estudantes, considerando todos os países envolvidos (Balanço Social, MEC, 2016).

De acordo com o Balanço Social (MEC, 2016), em 2012, foi lançada, com a participação da SESU/MEC, a Revista Digital Integração e Conhecimento, do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação Superior do MERCOSUL (NEPES), com edição anual. O objetivo principal da Revista é permitir que professores, pesquisadores, estudantes de pós-graduação apresentem trabalhos relacionados à educação superior da região, com o objetivo de auxiliar na formulação de políticas públicas e na tomada de decisões em educação superior no âmbito do MERCOSUL.

Estas ações apontam para o fortalecimento das áreas de educação, ciência, tecnologia e inovação, essenciais para a consolidação do MERCOSUL frente aos desafios de competitividade com outros blocos de maior densidade internacional.

2.6. Portal de Periódicos

O Portal de Periódico da CAPES é um programa fundamental para dar sustentação as ações de internacionalização das IES brasileiras. Dados divulgados pela CAPES, indicam que em 2015 foram acessados 113.106.827 artigos científicos, de diferentes partes do mundo, no Portal de Periódicos, sendo 53.993.517 textos completos e 59.113.310 bases de referência.

2.7. Universidades com Vocação Internacional

A expansão das Universidades Federais inicialmente foi pensada para reduzir as assimetrias regionais e sobretudo interiorizar o ensino superior público federal de qualidade. No entanto, esta interiorização poderia também ser acompanhada de programas robustos de internacionalização, contemplando principalmente os países da América Latina e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Assim, estas instituições poderiam, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, estreitar laços históricos e culturais dos países latino-americanos e dos países-membros da CPLP com o Brasil. Deste modo, duas universidades federais foram organicamente criadas, em 2010, para fortalecer a integração internacional do Brasil com a América Latina e com os estados-membros da CPLP: a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e a Universidade de Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab).

2.8. Programa de Educação Superior a Distância na República de Moçambique

O Ministério da Educação instituiu em 2010, com a decisiva participação da Agência Brasileira de Cooperação, o Programa de Apoio à Expansão da Educação Superior a Distância na República de Moçambique, com o objetivo de qualificar gestores e professores do ensino básico públicos. Os quatro primeiros cursos de graduação a distância da Universidade Aberta do Brasil (UAB) oferecidos contaram com uma parceria entre os governos brasileiro e moçambicano e tinham como meta a formação, entre 2011 e 2017, de até 5,5 mil professores da educação básica e 1,5 mil servidores da administração pública.

As primeiras turmas, totalizando 694 alunos, ingressaram em março de 2011, nos cursos de licenciatura em matemática

e biologia, ensino básico e administração pública. As aulas de educação a distância tiveram polos de apoio da Universidade Aberta do Brasil nas cidades de Maputo, Beira e Lichinga.

Inicialmente, os cursos foram ministrados por docentes das universidades federais de Goiás (UFG), Juiz de Fora (UFJF), Fluminense (UFF) e do Rio de Janeiro (Unirio). O conteúdo dos cursos foi desenvolvido pelas quatro instituições federais, que também produziram materiais didáticos impressos e recursos multimídias. No conjunto, 40 professores atuaram inicialmente na formação, sendo 50% brasileiros e 50% moçambicanos. Os tutores que deram apoio presencial aos alunos nos polos eram de Moçambique.

A parte da parceria no Brasil envolve o MEC, universidades federais do sistema UAB, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), autarquia que cuida do programa nacional de formação de professores, e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores e, de Moçambique, o Ministério da Educação.

Em 2013, o governo brasileiro anunciou a ofertada de mais duas mil vagas nos cursos de matemática, biologia, ensino básico e administração pública em Moçambique, a partir de 2015. A partir deste ano, a consolidação e expansão da UAB em Moçambique, de acordo com o governo brasileiro, deverá ocorrer em mais cinco províncias moçambicanas, além das três que já participam do programa.

Segundo os pesquisadores, esta experiência de cooperação internacional, do Brasil no continente africano, apesar de todas as dificuldades de infraestrutura, de limitação de conhecimentos básicos existentes em alguns países, especialmente em matemática, a vontade e a determinação dos estudantes africanos foram determinantes para a baixa taxa de evasão nos três primeiros anos

dos cursos (Petri, 2014). O autor destaca ainda que: “Para aqueles que não residem nas cidades polos, talvez seja uma ocasião única em sua vida, para frequentar uma universidade, num país em que menos de 2% da população tem curso superior”. Esta constatação ressalta a importância do Programa de Apoio à Expansão da Educação Superior a Distância na República de Moçambique para a formação de recursos humanos qualificados, aptos para contribuir com o desenvolvimento socioeconômico do país africano.

3. Algumas Reflexões sobre a Internacionalização da Universidades

A internacionalização das universidades vista por três especialistas estrangeiros foi uma matéria de Rachel Bueno e Tatiana Fávoro, publicada originalmente no *Jornal da UNICAMP* em dezembro de 2010. Nesta publicação, Ben Wildavsky, pesquisador da Kauffman Foundation, nos Estados Unidos, destaca que:

Muitos países entenderam, e os formuladores de políticas entenderam, que a competição para as universidades não é só local, nacional ou regional – é global. De certa forma, o mesmo tipo de globalização que chegou ao mundo dos negócios e da cultura também chegou ao mundo do ensino superior. Houve um aumento muito grande na colaboração científica internacional. O número de artigos coassinados por professores de países diferentes mais que dobrou nos últimos 20 anos.

Na idade média, quando as primeiras universidades ocidentais foram criadas em cidades como Paris, Bolonha e Oxford, já havia estudantes que viajavam de um lugar para outro, mas agora a globalização está ocorrendo em uma escala jamais vista na história. Há 3 milhões de alunos estudando fora de seus países de origem, o que representa um aumento de 57% em apenas uma década. Em 2025,

haverá cerca de 8 milhões. As melhores universidades do mundo estão procurando os melhores talentos onde quer que possam encontrá-los. Países de todos os continentes já perceberam que o capital humano é essencial para o crescimento econômico. Muitos estão tentando aumentar o acesso ao ensino superior – o que, pelo que sei, é uma preocupação do Brasil. Outros, como China, Coreia do Sul e Arábia Saudita, estão investindo na criação de universidades de excelência – talvez porque não queiram enviar seus alunos para estudar no exterior. Na Arábia Saudita, o rei Abdulla investiu US\$ 10 milhões na criação da universidade rei Abdulla de ciência e tecnologia (Kaust, na sigla em inglês), a sexta maior doação já feita no mundo.

Francisco Marmolejo, diretor-executivo do Consórcio para a Colaboração no Ensino Superior da América do Norte (Conahec), vice-reitor assistente de Programas do Hemisfério Ocidental da Universidade do Arizona, nos Estados Unidos, e colaborador do blog World Wise, desta que:

O sistema universitário latino-americano também costuma ter níveis de financiamento menores que os dos países desenvolvidos e modelos de governança muito orientados ao assembleísmo, o que dificulta a tomada de decisões nas instituições. Além disso, destaca o pesquisador, as pressões demográficas são tão fortes na América Latina que o desafio de construir mais universidades acaba sendo maior que o de melhorar a qualidade das que já existem". Internacionalizar a universidade significa revisar o currículo para ver quais conteúdos são relevantes não mais em um contexto local, mas em um contexto internacional. Implica atrair professores de fora, mandar docentes para o exterior e propiciar maior mobilidade aos alunos para que eles possam entender melhor o mundo complicado em que vão trabalhar. Implica, ainda, que a universidade comece a comparar-se com seus pares internacionais. Afinal, trata-se de um processo de alinhamento da universidade com

a s novas necessidades que o mundo globalizado está nos apresentando.

John Douglass, pesquisador do Center for Studies in Higher Education (CSHE) da Universidade da Califórnia (Berkeley, EUA), e que foi pesquisador visitante do Grupo de Estudos em Ensino Superior (GEES) do Centro de Estudos Avançados da UNICAMP, destaca que a questão da língua é uma das principais barreiras para a atração de professores e alunos do exterior para o Brasil. Segundo ele:

Os líderes do governo e da comunidade universitária precisam trabalhar juntos, e olhar para as reformas e os esforços dos concorrentes globais, para criar um regime de diplomacia diferente. Isso pode ser difícil, já que a cultura do Brasil continua fortemente regional e conservadora. O Brasil deveria oferecer mais cursos universitários em inglês e vincular mais o trabalho de universidades ao de instituições parceiras no exterior para que se fortaleçam os programas internacionais de ensino de português. Isso faria aumentar o interesse dos estudantes estrangeiros em aprender português e, conseqüentemente, em vir ao Brasil. Para ser competitiva no mundo globalizado, uma universidade de pesquisa precisa recrutar alunos e professores internacionalmente, mas também precisa enviar alunos para outros países, estimular a participação de seus professores em conferências no exterior e encorajar a formação de parcerias com instituições estrangeiras. É necessária também uma gama de serviços, entre os quais alojamentos para estudantes e visitantes, e centros para ajudar a atrair e apoiar os visitantes internacionais.

Uma questão relevante que também foi discutida por estes três pesquisadores foi o Global Survey Report on Internationalization of Higher Education, divulgado pela International Association of Universities (IAU), que registra que a América Latina e o Caribe não são considerados destinos prioritários para o envio de alunos

e professores por instituições de nenhuma parte do mundo – nem mesmo por instituições latino-americanas e caribenhas. Neste aspecto, Marmolejo, ressalta:

Que foram as universidades da América Latina que disseram que sua primeira prioridade para internacionalização do ponto de vista geográfico era a Europa, depois a América do Norte e só então a própria América Latina. Por um lado, parecemos não nos importar muito com a internacionalização dentro da região; por outro lado, também é preocupante o fato de a América Latina não ser prioridade para as demais regiões do mundo. Deveríamos, como região, fazer esforços mais sérios para promover as universidades latino-americanas e para alinhá-las com o resto do mundo.

Ao se fazer uma reflexão sobre os principais tópicos destacados pelos três pesquisadores entrevistados, observa-se que, mesmo em um ritmo lento, o Brasil vem avançando no rumo da internacionalização de suas IES. Neste aspecto, deve-se ressaltar que grande parte das nossas universidades estão ainda em processo de implantação e/ou de expansão, o que dificulta a adoção de um ritmo mais forte nas suas ações de internacionalização. Uma das questões fundamentais neste processo, que tem sido tema de muitos debates, é a proficiência em língua estrangeira.

O Programa Idiomas sem Fronteiras – IsF, ofertou no período de 2013 a 2015 mais de 800 mil vagas em editais para teste de proficiência em inglês (TOEFL ITP). Cerca de 370 mil estudantes e professores inscreveram-se e 268.600 participantes realizaram os testes. Foi possível avaliar o nível de proficiência de inglês, considerando-se os três níveis: A – básico; B – intermediário e C – avançado; 43% obtiveram o nível básico; 54% o nível intermediário e apenas 3% alcançaram o escore para a classificação no nível avançado.

Este diagnóstico alerta para a necessidade de adoção de políticas públicas para a melhoria da proficiência em inglês. Neste sentido, foram implantados os cursos presenciais e *online* para a melhoria da capacitação de estudantes e docentes no idioma inglês. O Curso Online Autoinstrucional, MEO – My English Online, ofertado pela CAPES, apresentava, no início deste ano, 670 mil alunos de cursos de graduação ativos. Já os cursos de inglês presenciais, oferecidos pelas 63 universidades federais, contavam com 105.587 alunos inscritos. Estes dados demonstram o interesse da comunidade acadêmica na sua preparação para a inclusão nas políticas de internacionalização.

Embora o Brasil tenha feito um grande esforço para enviar ao exterior mais de 60 mil estudantes de graduação, a partir de 2011, não houve uma contrapartida adequada da quantidade de estudantes estrangeiros matriculados nas nossas instituições de ensino superior. Conforme já destacamos, apenas 15.605 estudantes estrangeiros de 174 diferentes nacionalidades estão matriculados em cursos de graduação no Brasil. A América e a África são os continentes que têm mais estudantes de graduação no Brasil, 43% e 30%, respectivamente. Angola, com 2.263 e Paraguai com 1.014 são os países que mais enviam estudantes para o Brasil. Programas como o PEC-G, assim como a criação da Unila e da Unilab, contribuem com esta situação. Deve-se ressaltar que o Japão, com 750, é o terceiro país com mais estudantes no Brasil, seguido de Portugal com 701. O quinto país no *ranking* de estrangeiros nas instituições de ensino superior do Brasil são os Estados Unidos, com 604 estudantes. Como era de se esperar, as universidades com maior quantidade de estudantes estrangeiros são a Unila, com 878, e a Unilab, com 833. Em terceiro lugar vem uma instituição privada, a Universidade Paulista – Unip, com 691 estudantes.

Considerando-se que em 2012, de acordo com a Unesco, 14.432 estudantes estrangeiros frequentavam as universidades brasileiras, os dados de 2015 divulgados pelo Inep indicam um crescimento de apenas 8,12% neste contingente em três anos.

Diante disto, fica claro que os principais pontos que o Brasil precisa tratar com urgência são a infraestrutura para a internacionalização e a adequação dos currículos, assim como o reconhecimento de estudos feitos no exterior. Essas questões envolvem financiamento, que ao nosso ver não precisa ser necessariamente público, já que a infraestrutura de apoio a estudantes e pesquisadores estrangeiros pode ser concebida utilizando modelos de parceria entre as instituições de educação superior e entes privados que atuam em outros setores. No entanto, serão necessários mais investimentos públicos e privados em infraestrutura física e de recursos humanos para a implantação e adequação dos escritórios de assuntos internacionais das instituições de educação superior.

Já a questão mais acadêmica, que trata da modernização das estruturas de ensino e aprendizagem, depende muito mais de ações das próprias instituições do que propriamente de ações governamentais. É certo que existem limitações legais que devem ser discutidas no âmbito do MEC, com as estruturas de regulação e de regulamentação da educação superior. No entanto, o esforço para a modernização de currículos e os ajustes para facilitarem o “diálogo” com as estruturas acadêmicas internacionais deve ter início no âmbito das instituições de ensino.

Por fim, o ponto mais crítico a se discutir é o reconhecimento de estudos. Preocupada com esta questão, que é fundamental para o avanço da internacionalização da educação superior em todo o mundo, a Unesco estabeleceu o *Drafting Committee for a Global Convention on the Recognition of the Higher Education Qualifications*.

A primeira reunião ocorreu em Paris no mês de maio e a segunda, em Roma, no mês de setembro deste ano.

Os documentos elaborados pelos especialistas convidados pela Unesco serão submetidos na próxima Conferência Mundial sobre Educação para a avaliação de todos os países-membros. Sabe-se, entretanto, que no caso do Brasil, onde existe um sistema robusto de avaliação da educação superior, há uma forte reação à adoção de tratados internacionais que aceitem de forma generalizada o reconhecimento automático de estudos e títulos obtidos no exterior. Este tema, associado às necessárias mudanças curriculares, precisam ser exaustivamente debatidos para que o Brasil possa avançar de forma mais célere na internacionalização de suas instituições de ensino superior.

4. Conclusões

Não há dúvidas de que o Brasil avançou muito na última década na expansão da educação superior com equidade, qualidade e inclusão. Além da expansão do sistema federal de educação superior que inclui as universidades e os institutos federais, programas como o Prouni e o Fies foram ferramentas complementares para garantir o acesso e a permanência de jovens no ensino superior. Este processo de expansão foi acompanhado de políticas de internacionalização, com destaque para o Programa Ciência sem Fronteiras, que possibilitou aos estudantes brasileiros a oportunidade de frequentar as melhores universidades do mundo. É importante que este processo de expansão e de internacionalização avance e que as ações necessárias para a sua consolidação sejam entendidas como política de estado.

A internacionalização das IES brasileiras, de uma forma estratégica e estruturada, não ocorrerá sem a efetiva participação da Agência Brasileira de Cooperação, que desde sua criação tem mostrado a sua relevância e decisiva importância para uma

política de internacionalização que considere as prioridades do país. Neste contexto, e ainda mais em um mundo globalizado, é importante fortalecer também o protagonismo da ABC no âmbito da cooperação internacional, considerando a importância de todas as instituições de educação superior do país, públicas e privadas.

Segundo a OCDE, em 2009, existiam cerca de 3,7 milhões de jovens estudando em IES fora de seus países de origem, a estimativa é que esse número alcance 7,3 milhões em 2025. Sem dúvidas, os números apresentados mostram o quanto é estratégico para as IES públicas e privadas do Brasil avançar na internacionalização.

Referências

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Histórico*. Disponível em: <www.abc.gov.br>. Acesso em: 2016.

BOHER, Iza N.; PUEHRINGER, Janaina Orso; SILVA, Daniele, S. e NAIRDOF, Judith. *A História das Universidades: O Despertar do Conhecimento*, 2008. Disponível em: <www.unifra.br/eventos/jne2008/Trabalhos/114.pdf>.

BRASIL. <www.brasil.gov.br/Educacao/2013/05/2013>.

BUENO, Rachel e FÁVARO, Tatiana. A internacionalização das universidades vista por três especialistas estrangeiros. *Jornal da UNICAMP*. Campinas, SP, 2010.

CAPES. Disponível em: <www.capes.gov.br>. 2016.

CAPES. Disponível em: <www.capes.gov.br> Sala de Imprensa> Notícias>. 2010.

CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS. Disponível em: <www.cienciasemfronteiras.gov.br>. 2016.

CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS. *O Programa* – Ciência sem Fronteiras. Disponível em: <www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/o-programa>.

FÁVERO, Maria L. *Universidade e Poder*. 2. ed. Brasília: Editora Plano, 2000.

INEP. Censo da Educação Superior 2015. Disponível em: <portal.inep.gov.br>, 2016.

LAUS, S. P. Alguns desafios postos pelo processo de internacionalização da educação superior no Brasil. In: *IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul*. Florianópolis, SC. 2004.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Superior. *Balanco Social 2003-2015*. Brasília, 2016.

PRETI, Oreste. A Universidade Aberta do Brasil em Moçambique: A experiência de um programa de cooperação internacional no continente africano. Disponível em: <www.revistappgp.caeduffj.net/index.php/revista1/article/download/46/36. 2014>.

QS University Rankings: Latin America 2016. Disponível em: <<http://www.topuniversities.com/university-rankings/latin-american-university-rankings/2016>>.

ROSSATO, Ricardo. *Universidade: nove séculos de história*. Passo Fundo: UPF Editora, 2005.

TEIXEIRA, Anísio. *Autonomia Universitária. Educação e Universidade*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1988.



FORMAÇÃO PROFISSIONAL



SENAI E ABC PARCERIA ESTRATÉGICA, 30 ANOS DE COOPERAÇÃO

*Frederico Lamego de Teixeira Soares¹
Isadora Martinez Starling²*

Desde 1987, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) é um parceiro estratégico da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Tradicionalmente, o SENAI percebeu na cooperação técnica internacional³ um valioso instrumento de desenvolvimento interno e externo. Os projetos implementados sob sua égide permitiram a transferência de conhecimento e tecnologias, contribuindo assim para capacitar recursos humanos e fortalecer instituições de educação, gerando saltos qualitativos de caráter duradouro. Este artigo tem como objetivo relatar a experiência do SENAI na execução desses projetos de cooperação

-
- 1 Gerente Executivo de Relações Internacionais do Serviço Social da Indústria (Sesi), do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Instituto Euvaldo Lodi (IEL). Economista, com MBA em Estratégia Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas. E-mail: <lamego@cni.org.br>.
 - 2 Analista de Relações Internacionais Sênior do Serviço Social da Indústria (Sesi), do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Instituto Euvaldo Lodi (IEL). MBA em gestão de negócios pelo Ibmec e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: <isadora.starling@cni.org.br>.
 - 3 A Cooperação Técnica Internacional é um dos mecanismos, no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, utilizado por agências governamentais e organismos internacionais para referenciar ações colaborativas entre países. Ao longo dos anos, diferentes atores locais (estados e municípios), além de institucionais (universidades, organizações internacionais), passaram a lançar mão de mecanismos da cooperação para o desenvolvimento de projetos colaborativos (SENAI, Cooperação Internacional 2010).

técnica em parceria com a ABC, ao longo das últimas duas décadas, e mostrar como a instituição tem buscado alternativas para seu processo de internacionalização, no intuito de acompanhar as mudanças estruturais do cenário global.

O pós-Segunda Guerra testemunhou o fortalecimento de ações denominadas de cooperação para o desenvolvimento (CID). Nesse escopo, o SENAI foi contemplado com recursos técnicos provenientes de países de alta renda como Suíça, Alemanha, França e Japão⁴, acompanhado pelo apoio de especialistas internacionais e atualização tecnológica para capacitação de recursos humanos e pelo refinamento e ampliação de suas infraestruturas técnicas. Os programas de cooperação técnica eram fundamentalmente financiados por recursos externos. A cooperação prestada pelo Brasil ao exterior, por sua vez, era muito reduzida.

Nos primeiros anos da cooperação, os rumos foram claramente traçados pelos investimentos estrangeiros diretos no Brasil – a formação de um parque industrial consistente na década de 70, com a abertura de empresas multinacionais no país, veio seguida do apoio dos seus países de origem com experiências em formação, novas tecnologias e conhecimento de suporte ao parque industrial que se instalava. Ao longo da década de 80, escolas inteiras se inspiraram nos modelos europeus, tanto em estrutura, como métodos de aprendizagem, como a Escola de Formação Profissional Suíço-Brasileira em São Paulo. Já a década de 90, destaca o foco em tecnologias ambientais, como produção mais limpa (a exemplo da criação do Centro Nacional de Tecnologias Limpas, vinculado à

4 O Sistema das Nações Unidas e as agências internacionais para o desenvolvimento (órgãos dos países desenvolvidos) e outras agências multilaterais formam o corpo das mais de 250 agências internacionais e nacionais de cooperação. São exemplos das agências mais atuantes no histórico do Senai a JICA (Japão), GIZ (Alemanha).

rede da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial) e eficiência energética⁵.

Os anos 1990 e 2000 abriram caminho para uma nova forma de atuação internacional. Enquanto cresce a destinação de fundos orientados à erradicação da pobreza em países de baixa renda, ou recém-saídos de conflitos, além de projetos com base em saúde e desenvolvimento social e ambiental, novos atores aparecem como países doadores, a notar os BRICS. Neste contexto, a ABC⁶ reforça seu conceito e estratégia para a Cooperação Sul-Sul (CSS) balizada fundamentalmente na missão de contribuir para o adensamento de suas relações com os países em desenvolvimento (DE ABREU, 2013). O SENAI, reconhecido entre seus pares pela excelência na formação profissional, passa a ser demandado a transferir seu modelo de educação e de gestão de escolas para países da América Latina e África⁷. A instituição passa a atuar como parceiro executor de ações de cooperação bilateral com o governo brasileiro. Os projetos envolvem a concepção de um sistema completo de qualificação profissional, incluindo seu desenho institucional, elaboração de metodologias de educação e desenho dos currículos, criação de modelos de gerenciamento institucional, construção

-
- 5 São exemplos de projetos nas áreas de artes gráficas com Alemanha e Itália; alimentos e bebidas com Alemanha, Canadá, Espanha, França e Portugal; mecânica de automóveis com Alemanha e França; gás natural com Canadá; madeira e mobiliário com Alemanha, Canadá e Espanha; mecânica e eletrônica com Alemanha e Japão; que foram marcos na história do Senai.
 - 6 A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), criada em 1987, subsidiada à estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE), tem como atribuição negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/SobreABC/Introducao>>.
 - 7 A estrutura institucional de construção de capacidades técnicas do SENAI serviu de modelo para a criação de instituições similares em diferentes países da América Latina e da África, incluindo o Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Colômbia; o Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), Venezuela; o Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP); o Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial (SENATI), Peru; o Instituto Nacional de Capacitación (INACAP), Chile; o Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Costa Rica; o Servicio Nacional de Formación de Mano de Obra (FOMO), Bolívia; a Dirección Nacional de Recursos Humanos, Angola; e o Instituto de Formação e Aperfeiçoamento Profissional Extraescolar (IFAP), Cabo Verde.

e equipagem propriamente ditas dos centros de formação, capacitação de instrutores e apoio técnico e pedagógico.

Simultaneamente, no Brasil, o SENAI passa a fortalecer seus centros de tecnologia, capazes de prestar assistência e serviços técnicos e tecnológicos às indústrias cada vez mais exigentes, o que demandou do processo internacional outro olhar na captura de tecnologias e conhecimento no exterior. Dessa forma, estabelece, no século XXI, um processo de atuação internacional combinando elementos para a transferência de conhecimentos, recebendo e aprimorando esses conhecimentos e retransmitindo-os e adaptando-os à realidade dos países.

O SENAI, por meio da Unidade de Relações Internacionais (Uninter), executa projetos internacionais compartilhando conhecimento, metodologias e tecnologias com instituições congêneres e governos estrangeiros. A transferência das melhores práticas da indústria brasileira em ambientes internacionais possibilita o desenvolvimento técnico dos recursos humanos, aumentando sua capacidade produtiva e competitividade.

Oferecemos formações desde a iniciação profissional até a pós-graduação tecnológica. Nossos projetos promovem o desenvolvimento industrial e socioeconômico na região, formando mão de obra local e incentivando novos negócios. No que se refere à atuação internacional, o sistema indústria alcançou a marca de 75 parcerias vigentes e 28 projetos em carteira, totalizando um volume de recursos da ordem de R\$ 184 milhões em 2016.

Na cooperação técnica, cumprimos um ciclo de gestão com a entrega de nove centros de formação profissional no exterior financiadas pela ABC. Durante o período de 1996 a 2016, foram implementados 9 centros de formação profissional na África, América Latina e Ásia.

Algumas similaridades caracterizam a condução desses projetos: o convite parte oficialmente da ABC para o SENAI devido a sua larga *expertise* no tema a ser trabalhado; todos os projetos contaram com a dedicação exclusiva de no mínimo um coordenador local do SENAI no país, fator decisivo para o sucesso; e as capacitações ocorreram tanto no país do projeto como no Brasil.

1. Angola

A primeira experiência do SENAI no âmbito dos projetos de CSS foi a do Centro de Formação Profissional do Cazenga. Esse centro, estabelecido em 1972 na capital Luanda, foi parcialmente destruído durante a guerra (1975 a 2002). A partir desse cenário desafiador, o governo angolano solicitou ao governo brasileiro, por meio da ABC, projeto de cooperação técnica na área de formação profissional. Do lado brasileiro, a execução do projeto ficou por conta do SENAI e, do lado angolano, pelo Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (Inefop).

O projeto, assinado em novembro de 1999, teve como objetivo contribuir para o esforço de reinserção social e de reconstrução do país, por meio da formação profissional e da capacitação de mão de obra atendendo às demandas do mercado de trabalho angolano.

O Departamento Regional de São Paulo foi o escolhido devido à sua *expertise* técnica assim como disponibilidade. As responsabilidades do SENAI abarcaram a produção de material didático, leiaute da infraestrutura e maquinário e capacitações dos multiplicadores e gestores do centro. Um coordenador-geral e outro adjunto foram enviados pelo SENAI para trabalharem por tempo integral durante os cinco anos. O projeto durou o período de 1999 a 2004. Em 2005, a gestão do centro foi totalmente transferida ao governo de Angola. Três fases dividiram o projeto conforme tabela abaixo:

Fases	Período	Objetivo
Primeira	(1999-2000)	Reconstrução da infraestrutura física e formação de formadores
Segunda	(2001-2002)	Expansão dos cursos, formação de formadores, desenho de novo currículo, adaptação do material didático, adaptação da estrutura para gerenciamento de documentação e conhecimento
Terceira	(2002-2004)	Fortalecimento institucional e conclusão da transferência de gestão do centro para o governo angolano

Durante os anos do projeto, o centro ofereceu cursos nas áreas de construção civil, eletricidade predial e industrial, costura industrial e mecânica diesel. Ao todo, o centro recebeu 3.031 alunos matriculados e 2.984 alunos concluíram os cursos.

A partir dessa iniciativa, abriram-se portas para outros projetos no continente africano, latino americano e asiático como em São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Cabo Verde, Guatemala, Peru, Jamaica, Paraguai e Timor-Leste. Além dessas novas oportunidades, o projeto gerou visibilidade internacional para o trabalho do SENAI, principalmente com os governos estrangeiros e empresas brasileiras e estrangeiras nesses continentes que passaram a demandar projetos de formação técnica e profissional.

2. Cabo Verde

Para apoiar Cabo Verde a superar os desafios postos no campo da formação profissional, foi solicitada à ABC uma proposta para reorganização e fortalecimento do sistema nacional de formação profissional de Cabo Verde, que deveria incluir a implantação de um centro de formação profissional naquele país. A solicitação nasceu no âmbito da iniciativa “Fortalecimento do Sistema de Formação

Profissional do Instituto de Emprego e Formação Profissional”, vinculada ao Ministério do Trabalho e Solidariedade de Cabo Verde.

O SENAI foi convidado pela ABC para a coordenação do projeto e o Departamento Regional do Ceará foi selecionado para sua execução devido sua *expertise* técnica nas áreas demandadas: construção civil, serralheria, informática, eletricidade e alimentos. A larga experiência do SENAI em aproximar a indústria local e a formação técnica assim como sua reconhecida competência metodológica, somando-se ainda às semelhanças culturais entre os dois países foram pontos cruciais para sua escolha como instituição executora do projeto e também facilitadores para seu bom andamento.

O órgão responsável pela formação profissional em Cabo Verde foi o IEFPP – Instituto de Emprego e Formação Profissional, cuja missão político-institucional é a de coordenar, planejar, executar e avaliar as ações de formação profissional desenvolvidas no país em decorrência da política nacional de valorização de Recursos Humanos e Formação Profissional.

O projeto teve duas fases: a primeira – de 2004 a 2007 –, e a segunda – de 2008 a 2010. O então CFPP – Centro de Formação Profissional da Praia foi reformado na primeira fase e reinaugurado em 2008. Hoje é denominado CEFPP – Centro de Emprego e Formação Profissional da Praia.

Ao longo da segunda fase do projeto, o SENAI capacitou 11 instrutores que teriam o papel de multiplicadores do conhecimento e da metodologia por competência para outros instrutores. Capacitou também dois gestores, que dariam continuidade à gestão do centro assim que a coordenação brasileira fosse passada integralmente ao país. Com o apoio do SENAI, foram desenvolvidos 12 cursos e 191 alunos participaram das capacitações iniciais.

O CEFPP é atualmente um dos mais importantes centros de formação profissional de Cabo Verde, e formou um total de 2.302 alunos desde a sua inauguração em 2008. A bem-sucedida experiência do CEFPP inspirou a reestruturação do arcabouço jurídico que regulamenta a formação profissional em Cabo Verde. Adaptada às especificidades e à cultura do país, foi expandida para outros centros de formação profissional cabo-verdiano.

3. Guatemala

A convite do Intecap (Instituto Técnico de Capacitação e Produtividade) da Guatemala foi realizada em 2008 a primeira missão ao país composta pela ABC e pelo SENAI, para alinhamento da demanda de construção de um centro de formação profissional. O Acordo de Cooperação Técnica para implementação do projeto foi assinado em 2009 entre ABC e SENAI, pelo lado brasileiro, e Intecap (Instituto Técnico de Capacitação e Produtividade) e Secretaria de Planejamento e Programação da Presidência (Segeplan) pelo lado guatemalteco. O Intecap ficou responsável pelos custos e construção física do centro, enquanto o SENAI foi responsável pelo leiaute dos laboratórios e provisão de equipamentos e capacitações de docentes e gestores. O SENAI Santa Catarina foi escolhido para executar o projeto por sua excelência em competências técnicas necessárias às necessidades do projeto.

As áreas definidas por ambos os países foram a de metal-mecânica, eletroeletrônica, mecânica automotiva e produção de alimentos. O centro possui uma área de 32.000 metros quadrados. A escolha pela cidade de Huehuetenango justificou-se por ser uma das zonas mais povoadas, pobres e extensas do país, caracterizada, portanto, por grandes deficiências educacionais e de capacitação técnica. O projeto teve duração de aproximadamente quatro anos, sendo o CFPBG inaugurado em abril de 2012.

Constata-se a progressão do número de cursos e de participantes de 2010 a 2015. O número de cursos ofertados nesse período passou de 173 para 407, um aumento de 235%. O número de participantes também aumentou – de 3.836 alunos em 2010 para 6.753 alunos em 2015 (aumentos de 238%).

Ano	Cursos	Participantes	Horas de capacitação
2010	173	2.836	17.665
2011	143	1.960	9.326
2012	311	4.056	28.987
2013	345	5.405	40.545
2014	391	5.818	42.371
2015	407	6.753	43.564
TOTAL	1.770	26.828	182.458

Fonte: Intecap, Centro de Formação Profissional Brasil-Guatemala de Huehuetenango.

Como nos outros projetos de Cooperação Sul-Sul (CSS), um coordenador local foi selecionado para residir no país durante todo o desenvolvimento do projeto, fator chave para o bom andamento dos resultados acordados. O CFPBG deu nova perspectiva de vida para parte da população guatemalteca que não tinha acesso fácil a educação técnica e profissionalizante. Outros quatro centros foram sendo construídos nessa mesma região seguindo o modelo SENAI de Educação Profissional.

4. Guiné-Bissau

O tema de formação profissional possui reconhecimento oficial por parte do governo da Guiné-Bissau. Os governos da Guiné-Bissau e do Brasil assinaram em novembro de 2005 o acordo de cooperação que amparou a criação do Centro de Formação Profissional Brasil-Guiné-Bissau. Do lado brasileiro, a ABC é a instituição coordenadora do projeto; do lado guineense

é o Ministério da Função Pública e Reforma Administrativa a instituição parceira.

Pela experiência nas mais diversas áreas técnicas demandadas, o SENAI Departamento Regional São Paulo foi o responsável por absorver e operacionalizar a demanda guineense.

Ter o CFP instalado e em operação, transferir metodologias e técnicas de formação e implantar cursos de formação de mão de obra nas áreas ocupacionais definidas para início das atividades foram as ações que corresponderam à primeira fase de implantação do projeto. Máquinas, equipamentos, ferramentas e material didático vieram do Brasil para equipar as oficinas e subsidiar os cursos. Ao fim do período de preparação, o CFPBGB foi inaugurado em 2009.

A segunda fase (2008 a 2013) teve como focos principais: consolidar a capacidade gerencial e pedagógica; fortalecer tecnicamente os cursos de construção civil, costura industrial, eletricidade predial e industrial, refrigeração, manutenção de microcomputadores, panificação e mecânica de automóveis; e monitorar e avaliar as ações até então desenvolvidas.

O projeto está em sua terceira fase, iniciada efetivamente em abril de 2016, que visa trabalhar a transição da gestão do Centro do Brasil para a Guiné-Bissau. Os resultados previstos são: desenvolver no Ministério da Função Pública e Reforma Administrativa as capacidades de gestão e administração do CFP; capacitar os instrutores guineenses para ministrar cursos: panificação, eletricidade, canalização, serralheria, refrigeração, pedreiro, carpintaria, costura, manutenção de microcomputadores e mecânica de automóveis; e desenvolver na contraparte guineense capacidades para proceder ao monitoramento e avaliação do projeto. São previstos mais 24 meses de duração da fase III, a partir de seu início.

5. Paraguai

O Centro de Formação e Capacitação Profissional – CFCP de Hernandarias foi construído na década de noventa, no âmbito de um projeto de cooperação entre Paraguai e Espanha. A partir de 2002, o projeto de cooperação técnica entre Brasil e Paraguai assumiu o centro, coordenado pela ABC e executado pelo SENAI do lado brasileiro e pelo Serviço Nacional de Promoção Profissional (SNPP) pelo lado paraguaio.

O objetivo inicial principal foi contribuir para a recuperação socioeconômica da região da *Ciudad del Este*, por intermédio da formação profissional da mão de obra oriunda da queda do comércio de triangulação na região e, conseqüentemente, para o fortalecimento da micro e pequena empresa. As áreas de capacitação do projeto foram eletroeletrônica, metalmeccânico, construção civil, informática e diesel.

Um diferencial importante desse projeto foi as 18 Unidades Móveis (*container* com ferramentas, equipamentos e instrutor) que em parceria com prefeituras, associação de bairros, igrejas de comunidades distantes capacitaram nas seguintes áreas: padeiro, confeitoiro, cozinheiro, operador de computadores, eletricitista, mecânico de motos, operador de máquinas para indústria calçadista, pedreiro, encanador, das áreas de eletropneumática e eletro-hidráulica.

Durante seus onze anos de execução (2002-2013), o projeto teve cinco fases. A última marcou a passagem da gestão do Brasil para o Paraguai e foi finalizada em fevereiro de 2013. Desde então, o Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social, através do SNPP, assumiu inteiramente a gestão do centro. De fevereiro de 2002 a agosto de 2011, foram qualificados no total 21.000 alunos. Entre 2011 e 2013, o centro recebeu em média 900 alunos simultâneos, 50 cursos, 5.000 matrículas/ano, 240 horas

de treinamento para diretores de centros de formação paraguaios, que compõem a estrutura do SNPP e 1.300 horas de treinamento para Instrutores paraguaios. O Centro de Formação e Capacitação Profissional de Hernandarias segue operando em três turnos, com aulas de manhã, à tarde e à noite.

6. São Tomé e Príncipe

Em abril de 2010, os governos de São Tomé e Príncipe e Brasil assinaram o projeto “Centro de Formação Profissional Brasil-São Tomé e Príncipe”, visando contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país. A ABC, responsável pela coordenação geral, convidou o SENAI para participar do projeto. O Departamento Regional de Pernambuco foi escolhido o executor por sua *expertise* técnica nas áreas demandadas (construção civil, eletricidade, serralharia, soldagem, mecânica de automóveis e motocicletas, processamento de alimentos e informática).

As principais atividades do SENAI previstas foram: acompanhar a execução da obra; adaptar o material didático; desenvolver a listagem e as especificações técnicas das máquinas, equipamentos, ferramentas e insumos; desenvolver o portfólio de cursos e serviços; realizar a gestão do centro, capacitar os instrutores e gestores santomenses. As capacitações ocorreram tanto no Brasil como em São Tomé e Príncipe e, ao longo do projeto, o SENAI disponibilizou um coordenador para acompanhar e gerir todas as tratativas das entregas *in loco*.

Durante as negociações do projeto, previu-se a possibilidade de três fases: a primeira (encerrada em dezembro de 2016) de estruturação; a segunda de consolidação e a terceira de fortalecimento institucional. As obras de infraestrutura do centro tiveram início em janeiro de 2012 e terminaram no início de 2013. O CFP Brasil São Tomé e Príncipe foi inaugurado em maio de 2014 e as primeiras turmas começaram logo em seguida. As atividades

foram finalizadas, a administração do centro será entregue ao governo local e o encerramento da primeira fase está previsto para dezembro de 2016. Encontra-se sob avaliação a necessidade de uma segunda fase.

Ao longo dos seis anos do projeto (2010 a 2016), o SENAI capacitou 18 instrutores e três gestores santomenses tanto no Brasil como no país. De 2014 a 2016, o centro recebeu 1.069 matrículas. Desse total, 981 alunos concluíram os cursos. Cerca de 60% dos alunos têm entre 25 a 59 anos, 25% têm entre 19 e 24 anos e 5% possuem até 18 anos. A grande maioria dos alunos, 60%, é do sexo masculino, enquanto as mulheres representam 40%.

Apesar de todos os desafios logísticos e interculturais, a qualidade da capacitação do SENAI é amplamente reconhecida pela população de São Tomé e Príncipe. Muitos dizem com orgulho que foram capacitados pelo SENAI.

7. Peru

Diante de um cenário de degradação ambiental e de recorrentes desastres naturais, o governo peruano se comprometeu com a melhora da governança ambiental e da proteção ao meio ambiente. Neste contexto, o Serviço Nacional de Capacitação em Trabalho Industrial (Senati) solicitou apoio técnico ao governo do Brasil para criar um Centro de Tecnologias Ambientais (CTA) dirigido à formação de recursos humanos e à prestação de serviços em temas ambientais específicos, como: água, saneamento, ar, solo, Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), recuperação de áreas degradadas, eficiência energética, produção mais limpa e de resíduos sólidos.

O CTA Brasil-Peru é fruto do primeiro projeto de cooperação técnica trilateral entre Brasil, Alemanha e Peru, assinado em 2010. A modalidade triangular aproveita as fortalezas complementares

de ambos os países envolvidos. Do lado brasileiro, a *expertise* técnica ficou a cargo do SENAI e sua Unidade de Tecnologias Ambientais localizada no estado da Bahia (SENAI-BA), que trabalharam sob a coordenação da Agência Brasileira de Cooperação – ABC. A Agência Alemã para Cooperação Internacional (GIZ) pelo lado alemão.

O objetivo do projeto é o de contribuir para o desenvolvimento sustentável da indústria peruana, a partir da oferta de serviços integrados de capacitação, assessoria em gestão e tecnologias ambientais, com enfoque em prevenção da poluição nos processos produtivos. Compactuou-se contribuir para este impacto por meio da formação adequada de estudantes e pessoal dos setores produtivos, assim como pela oferta de assistência técnica pontual às indústrias e empresas localizadas no país.

O papel do SENAI foi de assessorar o CTA em aspectos de organização e gestão do centro e construção da oferta de serviços de laboratório e na formação do pessoal técnico nas seguintes áreas: abastecimento de água e saneamento; produção mais limpa; e gestão de resíduos sólidos. A GIZ assessorou o CTA no desenvolvimento de novas redes e parcerias internacionais, incluindo o setor econômico, e contribuiu na construção da oferta de serviços e na formação do pessoal técnico nas seguintes áreas: ar e mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL); solo e regeneração de áreas degradadas; eficiência energética e energias renováveis; e inovações no campo da tecnologia ambiental.

O CTA, localizado em Lima, foi inaugurado em março de 2015. Desde o início da parceria, 55 instrutores peruanos foram qualificados e outros 145 profissionais já participaram de cursos oferecidos em formato piloto. Entre 2012 e 2016, foram capacitados 1.255 alunos em carreiras técnicas.

8. Jamaica

O projeto do “Centro de Formação Profissional Brasil-Jamaica” desenvolveu-se entre 2009 e 2015, tendo como parceria local o Instituto de Treinamento e Emprego da Jamaica (*Human Employment and Resource Training/National Training Agency – HEART/NTA*). O SENAI Minas Gerais foi o executor do projeto. O centro foi oficialmente inaugurado em fevereiro de 2014.

O SENAI apoiou com a estruturação física do espaço ao adequar e ampliar as instalações existentes e aportar equipamentos tecnológicos para os laboratórios, as oficinas e as salas de aula. Os materiais didáticos foram traduzidos e customizados na língua inglesa com foco na prática para o desenvolvimento dos cursos definidos. As áreas selecionadas responderam a pedidos do governo jamaicano em função das necessidades do país. Dentre as áreas básicas selecionadas, incluiu-se o treinamento em refrigeração e ar-condicionado e telecomunicações, com vistas a atender demanda do governo jamaicano por melhoria da qualidade da infraestrutura hoteleira, o que teve impacto direto muito positivo num dos principais segmentos da economia local: o turismo.

O centro tem capacidade para treinar cerca de 1.300 alunos por ano nas seguintes áreas: eletrônica, telecomunicações e redes; eletricidade predial e industrial; mecânica de refrigeração; marcenaria e carpintaria; soldagem e serralheria; instalações hidráulica e a gás; e construção civil. No ciclo de treinamento de 2013/2014, 326 alunos foram treinados e receberam certificados; no ciclo de 2014/2015, foram 329 alunos. Foram capacitados pelos técnicos do SENAI 100 instrutores jamaicanos, nas oito áreas de atuação profissional definidas. O projeto permitiu ao Heart de Portmore racionalizar os programas oferecidos (incluindo cursos noturnos e de fim de semana) e atender melhor as demandas de mercado de trabalho.

9. Timor-Leste

O Projeto “Centro de Formação Profissional Brasil-Timor-Leste” foi implementado entre 2002 e 2014, sob a coordenação da ABC, e com a execução técnica a cargo do SENAI Nacional e seu Departamento Regional de São Paulo.

A implementação dos cursos iniciou em 2001, anterior à inauguração do centro em 2002. Foram realizados dezoito ciclos de ensino ao longo das cinco fases de execução, desde novembro daquele ano até junho de 2014. Para sua operacionalidade, foi necessário previamente a construção, a adequação e a reabilitação das instalações físicas da ex-Escola Técnica de Becora para permitir sua utilização como local de formação de mão de obra. O centro teve o controle da gestão administrativa e técnico-pedagógica transferido para o governo timorense em fins de julho de 2014.

As áreas ocupacionais do projeto abrangeram: construção civil (pedreiro, carpinteiro de obras e telhadista, encanador e pintor), eletricidade (eletricista industrial, reparador de aparelhos eletrodomésticos), costura industrial (confecção de vestuário masculino, feminino e infantil), marcenaria, panificação, mecânica de motos, refrigeração e manutenção de microcomputadores (*hardware*). Além das áreas acima, também foram proporcionados cursos de português aos docentes do centro, como parte de sua capacitação. Foi conduzida uma orientação sobre empreendedorismo no CFP, com vistas a propiciar conhecimentos específicos na área e estimular a iniciativa de abertura de novos negócios.

Ao longo dos doze anos de sua implementação, o projeto capacitou e formou pouco mais de 3.000 alunos em suas 11 áreas ocupacionais, ao longo de 18 ciclos de ensino, 20 multiplicadores timorenses qualificados e três gestores capacitados, tendo sido ministrados os seguintes cursos: carpintaria, costura industrial,

eletricidade predial, hidráulica, informática, manutenção de computadores em rede (*hardware*), marcenaria, mecânica de motos, panificação, pedreiro e refrigeração.

Indicadores Gerais de Resultados

Indicador	Total
Nº Instrutores / Multiplicadores Capacitados	20
Nº Gestores / Administradores Capacitados	3
Nº Certificados Emitidos	3.022
Nº Ciclos Desenvolvidos	18
Nº de Áreas de Ensino Atendidas	11

Fonte: Relatório Final de Avaliação, preparado por Breno Simões Magro Jr; em agosto de 2014.

10. Considerações finais

Os benefícios para o SENAI em engajar-se em projetos de CSS abrangem diversas proporções, desde o plano individual ao organizacional. Várias oportunidades abriram para o SENAI desde o seu primeiro projeto em parceria com a ABC. Novas parcerias na América Latina e África foram canceladas devido à visibilidade que o centro proporcionou durante os anos nos países. Essas geraram projetos de prestação de serviços junto às instituições e empresas instaladas nesses países em decorrência do reconhecimento do trabalho desempenhado pelo SENAI. A experiência na execução dos projetos em parceria com a ABC funcionou como uma vitrine ao promover e dar visibilidade ao trabalho do SENAI no exterior. Para o SENAI, a internacionalização de seus serviços por meio de projetos de CSS é uma forma de divulgar e consolidar sua marca e aumentar seu valor pela presença internacional.

Um dos diferenciais do SENAI para o sucesso da execução dos projetos em questão foi o da capacidade de adaptação às necessidades reais dos países. As habilidades interculturais

dos técnicos e gestores do SENAI que se sobressaíram foram a flexibilidade e a capacidade de adequação para que a transferência da gestão brasileira fosse bem implementada, respeitando sempre a realidade local e as diferenças culturais. Estar preparado para ajustar e flexibilizar cronogramas de execução aos ritmos e dificuldades das instituições parceiras e do país recipiendário é um requisito imprescindível.

Novas expertises técnicas e interpessoais foram internalizadas pelos nossos técnicos envolvidos nos projetos devido à oportunidade única de trabalhar em ambiente multicultural. A experiência de transferir tecnologia e inovação em educação profissional possibilitou aprimoramento e melhoria dos processos e metodologias do SENAI em âmbito nacional.

Da perspectiva do SENAI, suas experiências no exterior – seja por meio de projetos de cooperação técnica internacional ou prestação de serviços – aumentam o valor da marca, fortalecem o capital político para defesa de interesse da indústria brasileira, possibilitam a seu quadro técnico o desenvolvimento de novas *expertises* e competências interculturais, tão importantes e demandadas no cenário atual altamente globalizado.

A experiência de transferir tecnologia e inovação em educação profissional possibilitou aprimoramento e melhoria dos processos e metodologias do SENAI em âmbito nacional.

No que tange às ações de avaliação e monitoramento dos projetos, algumas lições e mudanças de rumo são necessárias para o aperfeiçoamento e como retroalimentação para o incremento da qualidade das entregas e ações. A governança, por exemplo, tema de ordem estratégica para a sustentabilidade de um centro de formação profissional, deve ser revista e aprimorada no sentido de aproximar a educação profissional das empresas contratantes. Muito adianta para o sucesso da causa essa visão mais cautelosa

desde o começo da construção de um projeto de transferência de metodologias que visem a complementaridade e apoio da formação profissional às demandas reais das indústrias e empresas. A sustentabilidade passa a ser ancorada mais fortemente desde a concepção do projeto.

Outro grande desafio que essas experiências impõem mediante o delicado cenário político-institucional e econômico é garantir condições de continuidade das ações dos centros após sua entrega ao governo local. Está previsto nos projetos que as contrapartes assumirão integralmente os custos do CFP após retirada da gestão brasileira. O período de saída da cooperação e de entrega da gestão ao governo local é bastante sensível e ter a perspectiva de um respaldo após esta fase certamente ajudaria a garantir que o esforço empreendido em anos não será perdido.

A partir de 2017, teremos um novo desafio pela frente: a implementação do projeto Centro Brasil-Haiti de Formação Profissional. O projeto tem por objetivo contribuir com os esforços de reconstrução nacional, soerguimento econômico e desenvolvimento social através da implantação de um ou dois centros de formação profissional. A parceria envolve do lado haitiano o Instituto Nacional de Formação Profissional (INFP) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Haiti custeado pelo Fundo de Reconstrução do Haiti, no qual o Brasil foi um dos maiores doadores. Pelo lado brasileiro, a ABC será coordenadora e supervisora, enquanto o SENAI será o executor técnico. Pelo lado haitiano, Ministério da Educação Nacional e da Formação Profissional (MENFP) e o Instituto Nacional de Formação Profissional (INFP) serão o coordenador e executor técnico respectivamente. Esse é o maior projeto, tanto em termos de recursos humanos e financeiros como em complexidade, que o SENAI participa. Não resta dúvida que todas as experiências

anteriores construíram os alicerces para que o SENAI estivesse preparado para maiores desafios.

Participar dos projetos de CSS beneficiou positivamente o SENAI ao longo desses 30 anos de parceria com a ABC. Devido à sua inserção internacional, o SENAI é hoje considerado um dos três atores mais importantes para a execução da cooperação internacional brasileira, contribuindo para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especificamente no item número 4 – Educação de Qualidade – assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

HABITAÇÃO E URBANISMO



O PROCESSO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL COMO FATOR DE INOVAÇÃO

Maria Letícia de Paula Macedo¹

Patricia Marie Jeanne Cormier²

Introdução

A Caixa Econômica Federal é uma empresa centenária. Fundada na época do Império, foi testemunha e, muitas vezes, agente de transformações que ocorreram no país desde 1861, no âmbito econômico, cultural e social. Todas as famílias brasileiras têm algum tipo de relacionamento com a CAIXA, seja por meio de um financiamento habitacional, uma conta de poupança, FGTS, seja por meio de um recebimento de benefício social ou pelas apostas nas loterias.

1 Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e pós-graduada na mesma universidade. Empregada da CAIXA há 28 anos, após alguns anos atuando na área de assessoramento parlamentar da empresa, chefiou a área de Relacionamento Internacional de 2007 a 2016, coordenando o trabalho de CTI durante o período. Atualmente é consultora da Vice-Presidência do Corporativo da CAIXA.

2 Graduada em Ciência da Informação pela UnB e pós-graduada em Inteligência Competitiva (IBICT/UFRJ) trabalha na CAIXA há 28 anos. De 2006 a 2013 participou de vários projetos de cooperação na Namíbia, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Marrocos. Foi gerente nacional da Gerência de Inteligência de Mercado de 2013 a 2016 e atualmente atua na *holding* CAIXA Seguridade.

A CAIXA tem um papel preponderante na economia brasileira como banco comercial, com presença nas mais diversas localidades do país, quer seja por agências, lotéricas, agência-barco, ou por meio de correspondentes bancários. Está entre as cinco maiores instituições financeiras do Brasil e dentre as 50 maiores do mundo³. No entanto, a CAIXA não é um banco comum, uma vez que seu foco de negócios não se restringe ao mercado bancário. A vocação para o social está no DNA da empresa. Como principal executor das políticas públicas do governo federal, é responsável pela implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, pela gestão e pagamento do FGTS – incluindo-se aqui a disponibilização dos recursos das contas inativas do Fundo que irão movimentar a economia brasileira neste ano de 2017 – pela concessão do Fies e dos programas sociais como o seguro desemprego, o PIS e o Bolsa Família.

Devido à multiplicidade de atuação, a CAIXA sempre foi referência para diversos setores da economia, da sociedade organizada e do próprio governo federal que, por meio do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e de sua Agência Brasileira de Cooperação (ABC), convidou a empresa a tomar parte nos projetos de Cooperação Técnica Internacional (CTI). O convite foi aceito pela empresa, e assim ocorre há 12 anos, com a CAIXA como um dos únicos bancos brasileiros a atuar em projetos de CTI. A modalidade de cooperação técnica em questão é a cooperação Sul-Sul que, segundo a ABC:

É o intercâmbio horizontal de conhecimentos e experiências originados nos países em desenvolvimento cooperantes. A ideia é compartilhar lições aprendidas e práticas exitosas disponíveis no Brasil, geradas e testadas para o

3 Relatório elaborado pela Consultoria Brand Finance intitulado “Global Banking 500”. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/marketing/as-50-marcas-de-bancos-mais-valiosas-do-mundo-em-2015>>. Acesso em: 8 mar. 2017.

*enfrentamento de desafios similares ao desenvolvimento socioeconômico*⁴.

A CAIXA participa da CTI por meio da doação de horas técnicas de seus empregados, bem como no oferecimento de espaços físicos em seus escritórios pelo Brasil para o recebimento de missões estrangeiras no âmbito dos projetos.

Este artigo pretende abordar como se estruturou o processo de Cooperação Técnica Internacional na CAIXA e demonstrar como a atividade e seus resultados tornaram-se um fator de inovação na empresa.

1. A Cooperação Técnica Internacional na CAIXA

A CTI foi um dos pilares do processo de internacionalização da empresa que se iniciou em 2004 e culminou com a abertura de Escritórios de Representação nas Américas e na Ásia para apoiar a comunidade brasileira no exterior e prospectar oportunidades de negócios para empresas brasileiras. A direção da empresa foi uma importante incentivadora da atividade de Cooperação Técnica Internacional, tanto que a incorporou no Estatuto de 2013⁵ que, em seu artigo 5º, item XXI, cita como um dos objetivos da CAIXA “atuar em projetos e programas de Cooperação Técnica Internacional para auxiliar na solução de problemas sociais e econômicos”.

Esta chancela foi condição para a criação de uma estrutura formal que cuidasse de todo o ciclo de planejamento relacionado à cooperação. Assim, em 2005 foi criada a Gerência Nacional de Relacionamento Internacional (GERIN) que passou a ter entre suas atribuições a gestão estratégica dos projetos de CTI.

4 Esta definição está contida no Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul.

5 Decreto n. 7.973 de 28 de março de 2013 – Aprova o Estatuto da Caixa Econômica Federal – CEF e dá outras providências.

A estratégia e objetivos definidos pela GERIN para a cooperação foi pautada nas diretrizes da ABC, explicitadas na 4ª edição da publicação Diretrizes para o desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral. Segundo a Agência, o objetivo da cooperação é:

Promover mudanças qualitativas e/ou estruturais⁶ em um dado contexto socioeconômico, de forma a sanar ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, bem como para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento. A materialização dessas mudanças dá-se por meio do desenvolvimento de capacidades de instituições/entidades e de indivíduos. Essa nova capacidade, por sua vez, poderá direcionar-se à apropriação de conhecimentos por segmentos da população, ao aperfeiçoamento da ação finalística de instituições públicas e entidades privadas, bem como a intervenções de desenvolvimento em áreas geográficas pré-determinadas.

Cabe ressaltar que o modelo de cooperação Sul-Sul, definido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – parceiro estratégico do governo brasileiro na CTI – foi um balizador importante para o modelo adotado pela CAIXA, já que a empresa encontrou sinergia com o incentivo à aprendizagem e multiplicação do saber promovidos pelo mesmo. A CAIXA adota modelo semelhante na implementação das políticas públicas, quer seja para a replicação do conhecimento necessário à difusão das práticas pelo Brasil, quer seja na capacitação interna de seu corpo técnico, condição *sine qua non* para implantar métodos e processos.

Esse conceito foi amplamente vivenciado por todos os empregados da CAIXA que participaram de projetos de CTI. Repassar conhecimento, ensinar a fazer, provocar o pensamento

6 A ABC entende como mudanças estruturais “a capacitação necessária para a formulação de políticas públicas de maior efetividade, a expansão e diversificação da produção econômica do país, a melhoria dos indicadores de desenvolvimento humano e o uso sustentado dos recursos naturais”.

crítico, estimular a troca e o compartilhamento de informações são, certamente, objetivos e resultados colhidos por cada um dos empregados participantes do processo de cooperação.

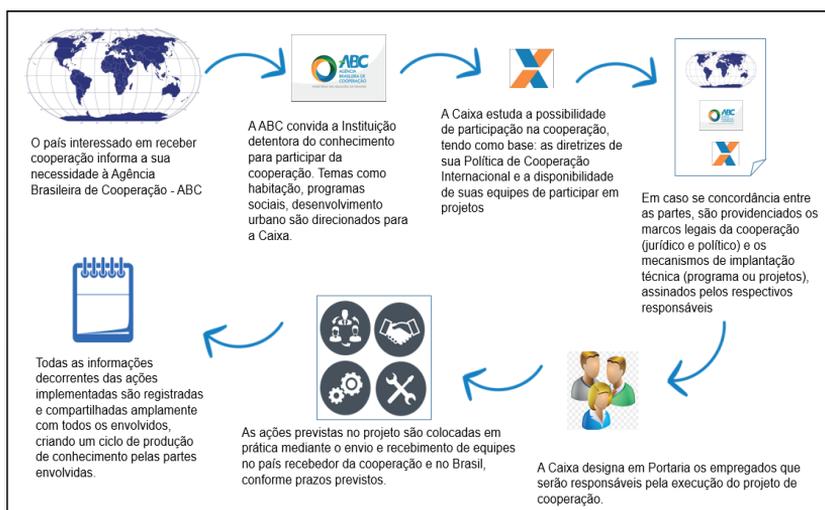
Outra vertente que teve muito foco na construção da estratégia de cooperação na CAIXA foi a de que a aprendizagem é uma via de mão dupla, ou seja, os processos da própria empresa poderiam ser aprimorados a partir de informações, críticas, sugestões e resultados de melhores práticas identificados durante os projetos de cooperação. Essa postura profissional pautou as atuações das equipes da empresa que tiveram a oportunidade de se envolver nos projetos, como pontuou o seu vice-presidente de Pessoa Jurídica, Antônio Carlos Ferreira, na publicação que comemorou os 10 anos de Cooperação Técnica Internacional na CAIXA⁷:

Os resultados da CTI na CAIXA têm sido alcançados pelo empenho e dedicação dos mais de 140 empregados que participaram diretamente dos projetos, além daqueles que tiveram participação indireta, e souberam transmitir conhecimento em âmbito individual, organizacional e institucional, conquistando melhorias significativas no objeto de cada cooperação prestada. Em contrapartida, o quadro de profissionais da CAIXA adquire aperfeiçoamento técnico e humano, por meio da ampliação da visão de mundo dos empregados e da aplicação das metodologias já conhecidas em outras nações com realidades distintas à brasileira.

De forma geral, o fluxo do processo de CTI na CAIXA pode ser visto na figura abaixo:

7 Texto de apresentação da publicação Cooperação Internacional na CAIXA: desafios do desenvolvimento”.

Figura 1. Fluxo do processo de cooperação técnica internacional na CAIXA



Devido à importância da cooperação no âmbito da estratégia de atuação internacional da CAIXA e para que a atividade tivesse suas diretrizes alinhadas com o plano estratégico da empresa, foi desenvolvido o documento “Modelo de atuação da CAIXA para Cooperação Técnica Internacional”. Seu objetivo é balizar as tratativas das equipes da instituição durante a etapa de elaboração do projeto de cooperação, peça fundamental para que os resultados esperados pelas partes tenham êxito. Segundo a ABC,

Uma iniciativa de Cooperação Técnica Sul-Sul exige a mobilização coordenada de recursos humanos, técnicos, financeiros e materiais disponíveis nos países parceiros com vistas ao alcance de objetivos e resultados pré-identificados conjuntamente entre as Partes cooperantes. O Projeto é o instrumento por meio do qual a cooperação prevista nos Ajustes Complementares e nos marcos políticos será implementada. Por essa razão, o referido documento delinea metas a serem atingidas, mecanismos de execução

administrativo-financeira e de coordenação conjunta, além de orçamento e de um plano de trabalho.

Para a elaboração do projeto de cooperação, os seguintes fatores críticos de sucesso são observados pela CAIXA:

- Assegurar a participação de técnicos dos dois lados (CAIXA e país receptor) de forma equilibrada;
- Assegurar que o resultado de cada ação inserida no projeto seja consolidado por algum mecanismo de transferência de conhecimento: workshop, oficina, cursos etc;
- Assegurar que o prazo para a execução do projeto seja exequível pelas duas partes envolvidas no projeto, de modo que as ações não tenham prejuízos por interrupções ou que percam a qualidade por prazos não cumpridos (ou curtos demais ou longos demais);
- Assegurar uma equipe de gestão do projeto, além daquela de execução propriamente dita, a qual será responsável por verificar todos os trâmites administrativos relacionados às missões de execução, além do relacionamento com a ABC e com os interlocutores do país parceiro.

Os projetos de cooperação se materializam por meio de missões técnicas no Brasil e no país receptor da cooperação. A estruturação, tanto do recebimento das missões estrangeiras, como a de envio de empregados para o país participante do projeto de cooperação foi um aprendizado profícuo para a CAIXA. Em mais de uma década de atividade, esse processo foi passando por constante aperfeiçoamento, por exemplo, no número de visitas técnicas. Com o passar do tempo, observou-se que visitas mais focadas, com um tempo maior e em uma quantidade menor de lugares trazia maiores benefícios ao aprendizado. A partir daí, foram priorizadas as práticas de resultados impactantes para que

os técnicos brasileiros e estrangeiros pudessem conhecer a fundo todas as etapas dos processos selecionados.

A preparação dos empregados para a participação em missões internacionais foi um marco para a CAIXA e representou uma mudança muito importante no paradigma de atuação das equipes. Houve um grande cuidado na formação das equipes da empresa que compõem as missões:

- Os empregados indicados deveriam ser referência no tema da cooperação, tanto na parte estratégica, como na parte operacional;
- Os empregados recebiam instruções sobre a importância de transferir o conhecimento e incentivar a sustentabilidade do conhecimento transferido;
- Antes de cada missão, uma palestra sobre o país receptor era proferida, de preferência por um representante da Agência Brasileira de Cooperação, ocasião em que não só as dúvidas relacionadas à cultura, clima e língua eram sanadas, mas também os aspectos da parceria do Brasil com o país, possibilidades de negócio e fluxo de comércio;
- Foi incentivada a prospecção de novos conhecimentos e práticas inovadoras que poderiam ser agregados à própria metodologia brasileira;
- A cada missão recebida ou enviada ao exterior, enfatizou-se sempre o fato de que o empregado que participa de um projeto está representando a empresa e o Brasil, o que levou as equipes a procurarem capacitações específicas de relacionamento internacional, gerando agregação de valor às atividades inerentes à empresa.

Outro ponto relevante é a gestão da confidencialidade das informações, uma vez que a empresa atua no mercado financeiro e várias de suas estratégias são monitoradas por concorrentes.

As equipes dos projetos de cooperação da CAIXA participam de palestras e recebem material específico sobre a segurança da informação, com abordagens sobre a diferença entre melhores práticas e ações estratégicas confidenciais, informação pública *versus* informação privada.

Ao final dos projetos, os relatórios de todos os resultados alcançados com a cooperação, elaborados por exigência da Agência Brasileira de Cooperação são amplamente divulgados na empresa e constituem um grande acervo de informação e conhecimento técnico para a memória institucional da CAIXA.

2. Panorama dos projetos de cooperação técnica internacional com participação da CAIXA

A tabela abaixo proporciona um panorama dos projetos realizados pela CAIXA, seus parceiros brasileiros e países da África, América do Sul e Oriente Médio, de 2005 a 2011:

País	Assinatura do projeto	Parceiros	Temas	Empregados CAIXA envolvidos	Destques da cooperação
Namíbia	2005	Ministério Local e Regional para a Gestão, Habitação e Desenvolvimento Rural – Namíbia	Fundos, Habitação e Políticas Públicas	19	<ul style="list-style-type: none"> Implementação de políticas para fomento da construção de habitações para a população de baixa renda Seleção e transferência de metodologias não convencionais de construção
Moçambique	2007 e repactuação em 2010	Unicamp, USP, URRGS, UFRJ e o Ministério das Obras Públicas e Habitação de Moçambique	Habitação, Políticas Públicas e Tecnologia	27	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração de proposta de política habitacional para Moçambique Formulação de metodologia para implementação de sistema de acompanhamento de custos e índices da construção civil
Cabo Verde	2010	Ministério das Cidades – Brasil, Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento de Território – Cabo Verde e Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação e Comunidades – Cabo Verde	Habitação, Políticas Públicas, Sustentabilidade e Tecnologia	13	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração do modelo financeiro para a sustentação do “Programa Casa para Todos” Elaboração dos Manuais do proponente e de análise de engenharia, com orientações técnicas relacionadas à produção de empreendimentos habitacionais

O PROCESSO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL
NA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL COMO FATOR DE INOVAÇÃO

País	Assinatura do projeto	Parceiros	Temas	Empregados CAIXA envolvidos	Destques da cooperação
São Tomé e Príncipe	2010	Ministério das Obras Públicas, Infraestruturas, Transportes e Comunicações de São Tomé e Príncipe e Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação e Comunidades de São Tomé e Príncipe.	Fundos, Habitação e Políticas Públicas	21	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação para estruturação e gestão de fundo de desenvolvimento social • Proposta para a elaboração do Plano de Ordenamento do Território de São Tomé e Príncipe
Venezuela	2009	Ministério do Poder Popular para Obras Públicas e Moradia – Venezuela	Desenvolvimento Urbano	14	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento Sustentável para San Agustín del Sur (Venezuela)
Peru	2011	Banco de La Nación – Peru e Agência Peruana de Cooperação Internacional – APCI – Peru	Assistência técnica a municípios, Programas Sociais e Microcrédito	16	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação da equipe do Banco de La Nación em relação a Programas de Modernização da Gestão Municipal e Assistência técnica a municípios • Capacitação da equipe da CAIXA no desenvolvimento e implementação de estratégias, metodologias, produtos, garantias, processos e sistemas para crédito orientado, especialmente as microfinanças

Pais	Assinatura do projeto	Parceiros	Temas	Empregados CAIXA envolvidos	Destques da cooperação
República Dominicana	2007	Administradora de Subsídios Sociales – ADESS – República Dominicana e Secretariado Técnico de la Presidencia de la República – República Dominicana	Programas Sociais e Tecnologia	4	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio à formulação da política de gerenciamento de banco de dados do sistema de cadastro de beneficiários do programa de subsídios sociais
Guatemala	2008	Banco de Desarrollo Rural BANRURAL – Guatemala, Secretaria de Planeamiento e Programação da Presidência – SEGEPLAN – Guatemala	Inclusão bancária, Programas Sociais e Tecnologia	10	<ul style="list-style-type: none"> • Implementação do processo sistematizado para a gestão e o controle do Cadastro Único de beneficiários dos diferentes programas sociais da Guatemala • Elaboração de projeto de mecanismos e ferramentas de medição e de controle da atenção dos benefícios sociais concedidos pelo governo da Guatemala
Líbano	2007	Fundo para o Desenvolvimento Econômico e Social – Líbano e Ministério da Reforma Administrativa – Líbano	Habitação, Inclusão bancárias, Políticas Públicas e Tecnologia	9	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnologia bancária • Microcrédito e programas de geração de emprego e renda
Palestina	2011	Ministério das Cidades – Brasil e Governo da Palestina	Fundos, Habitação e Políticas Públicas	11	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação no manejo de resíduos sólidos urbanos • Capacitação em gestão de fundos habitacionais e saneamento

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Cooperação Internacional na CAIXA: desafios do desenvolvimento, 2016.*

Levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela ABC sobre os dispêndios⁸ dos órgãos da administração pública federal em 2010 e 2013 com a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) assinala a participação da CAIXA no universo da cooperação Sul-Sul:

2010

- A CAIXA ocupou a 13^o posição no ranking dos gastos do governo federal com a cooperação técnica internacional por instituição – Disponibilização de R\$ 502.926,00 relativos às horas técnicas para projetos de cooperação

2011 a 2013

- A CAIXA ocupou a 14^o posição no ranking dos gastos do governo federal com a cooperação técnica internacional por instituição – Disponibilização de R\$ 1.264.113,00 relativos às horas técnicas para projetos de cooperação

3. O legado da Cooperação Técnica Internacional para a CAIXA

O legado da CTI na CAIXA pode ser apresentado, inicialmente, pelos resultados colhidos pelo corpo técnico participante. Antes totalmente focados na realidade brasileira, a partir dos projetos de CTI, viram-se diante de culturas, línguas e costumes diferentes e passaram a vivenciar, literalmente, a globalização.

Os projetos de CTI geram qualificação e capacitação ao corpo funcional da CAIXA, que tem a oportunidade de discutir com técnicos de outros países as práticas e metodologias adotadas

8 No estudo do COBRADI, as despesas públicas consideradas correspondem aos desembolsos realizados por agentes públicos na consecução de responsabilidades assumidas em tratados, convenções, acordos, protocolos, atos institucionais ou compromissos internacionais.

na empresa e no Brasil, além de propiciar uma experiência internacional que capacita por si só.

Para a condução dos projetos de cooperação, a CAIXA adotou a iniciativa de estabelecer grupos de trabalho, compostos por empregados das diversas regiões do país e que detêm o conhecimento necessário para o atendimento dos resultados esperados. Assim, mais de 150 pessoas, de diversas unidades da CAIXA em diversos estados, compuseram reuniões e missões de CTI, partilhando com outros países a missão da CAIXA de atuar na promoção da cidadania e do desenvolvimento sustentável, e, ao mesmo tempo, aplicando o conhecimento rotineiro em situações onde foi possível verificar mudanças e aperfeiçoamento da gestão de práticas locais. Cabe destacar a oportunidade de discussão e integração entre os próprios empregados da CAIXA, exemplificada pelo projeto de CTI com a Guatemala – Modelo de gestão operacional de transferência de benefícios sociais – onde o grupo de trabalho era composto por empregados do Pará, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Brasília. O grupo pôde aplicar o conhecimento multidisciplinar naquele país, e ao mesmo tempo vivenciar situações que colaboraram com o aprimoramento do trabalho realizado no Brasil, em suas diferentes regiões.

Outro legado de referência é o relacionamento com instituições brasileiras parceiras nos projetos de cooperação. A CAIXA teve a oportunidade de trabalhar em conjunto com o Ministério das Cidades, Ministério do Desenvolvimento Social, Banco Central, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), além de Universidades como a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Universidade de São Paulo (USP). O

trabalho conjunto com essas instituições que são referência no Brasil foi um terreno fértil para a inovação na CAIXA. Técnicas construtivas, que foram aplicadas principalmente em Moçambique e na Namíbia, e que foram desenvolvidas no ambiente acadêmico, foram aprendidas pelos empregados da CAIXA, que as agregaram nas capacitações realizadas pela empresa em seus projetos internos de desenvolvimento urbano. A experiência da USP, que foi compartilhada com técnicos moçambicanos na elaboração da política habitacional daquele país, foi utilizada como referência também pela equipe CAIXA, que provocou uma grande discussão e multiplicação das informações referentes à metodologia.

O *Prêmio Melhores Práticas CAIXA em Gestão Local*, que beneficia práticas construídas em território nacional nas áreas de desenvolvimento urbano e social, premiou no ano de 2013 o projeto de Moçambique, construído em parceria com as universidades e o Ministério das Cidades; o mesmo projeto participou da seleção do *Best Practices and Local Leadership Programme*, premiação da UN-Habitat focada em padrões de vida sustentáveis para assentamentos.

Em outra vertente, faz-se necessário mencionar que, no processo de construção de modelo de CTI na CAIXA, foi contemplada a cooperação financeira internacional, com a viabilização de parcerias com organismos internacionais e bancos de desenvolvimento de outros países, abrindo portas para a captação de recursos por meio de acordos internacionais entre governos e instituições.

Por todos os aspectos listados neste artigo, a constituição do processo de Cooperação Técnica Internacional na CAIXA foi e continua sendo um fator de inovação na empresa.

Inovação é um processo criativo, transformador, que promove ruptura de paradigma, mesmo que parcial, impactando

positivamente a qualidade de vida e o desenvolvimento humano. Certamente, pôde-se observar um movimento de inovação incremental na empresa a partir dos projetos de CTI, ou seja, foram observadas pequenas e sucessivas melhorias no desempenho das equipes, na gestão do conhecimento e na construção de relacionamentos com instituições e países estrangeiros. Áreas técnicas diversas e profissionais com conhecimento relevante foram envolvidos no processo, e relacionamentos foram construídos com instituições geradoras de recursos e conhecimento – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF), KFW (banco de desenvolvimento da Alemanha), *Japan International Cooperation Agency* (JICA). A CAIXA foi convidada a apresentar sua experiência na CTI em reuniões e seminários, como no caso do Senado Federal, Banco Central, Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), Escola de Administração Fazendária (ESAF), Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Fundação Getúlio Vargas (FGV), dentre tantos outros que reconhecem o trabalho inovador.

Referências

BARBOSA, Vanessa. As 50 marcas de bancos mais valiosas do mundo em 2015. *Revista Exame.com*. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/marketing/as-50-marcas-de-bancos-mais-valiosas-do-mundo-em-2015>>. Acesso em: 8 mar. 2017.

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral. 4ª ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2014.

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2013.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Cooperação Internacional na CAIXA: desafios do desenvolvimento / Caixa Econômica Federal. Brasília: CAIXA, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2010. Brasília: IPEA/ABC, 2013.



MEIO AMBIENTE



AS POLÍTICAS AMBIENTAIS NO BRASIL E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Izabella Mônica Teixeira¹

1. Introdução

A importância da questão ambiental é resultante da progressiva reflexão das sociedades nos países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre a relação estreita entre qualidade de vida e a adequada proteção do meio ambiente. Assume, crescentemente, desde os anos 60, o papel político de mobilização e de engajamento das diversas sociedades, determinando no final do século passado importância global à agenda ambiental.

As políticas públicas ambientais que decorrem desse processo passam a influenciar e serem influenciadas pelas escolhas individuais e coletivas sobre novos caminhos para o desenvolvimento global e nacional. Revelam, na sua essência, a relação indissociável entre o ambiente e a sociedade, além do forte apelo por novos caminhos para o crescimento econômico.

As transformações da política ambiental brasileira nos últimos quase cinquenta anos envolvem desde uma nova visão de

¹ Bióloga, analista ambiental do Ministério do Meio Ambiente, mestre em Planejamento Energético, PhD em Planejamento Ambiental, foi secretária-executiva do MMA (2008-2010) e ministra de Estado do Meio Ambiente do Brasil (2010-2016).

ética pública até opções inovadoras de políticas públicas e decisão na economia e no uso do território urbano e rural. Recepcionam uma progressiva abordagem socioambiental, além de uma forte vertente de influência internacional e inserção global. E encontram em diferenciados arranjos político-institucionais e legais o alicerce para os avanços na governança.

Essas transformações levaram, nacional e internacionalmente, a uma desafiadora expressão política dessa agenda, bem ilustrada pelas dinâmicas de mobilização da sociedade e do setor público, pela definição de um robusto quadro regulatório e pela posição de progressivo protagonismo do tema nas agendas de desenvolvimento, comércio, social, cultura, direitos humanos e direitos difusos.

No contexto global, essas transformações também são expressivas no âmbito da agenda multilateral do desenvolvimento sustentável, do controle da poluição, da biodiversidade e da mudança do clima. Nos últimos 40 anos, a questão ambiental passa a influenciar e a contribuir, crescentemente, para as novas relações políticas e interações múltiplas, diversas e muitas vezes complexas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e entre sociedades.

Desde a década de 1970, o Brasil exerce papel central nas negociações internacionais que levaram à integração permanente das agendas de meio ambiente com o desenvolvimento econômico e social. Esse engajamento tem assegurado ao país protagonismo não só nas negociações, mas, fundamentalmente, na implementação das agendas decorrentes dos acordos em torno de problemas ambientais globais e soluções nacionais.

Esse contexto, associado à sua riqueza e diversidade de recursos naturais e ao seu território continental, determina ao país papel único no encaminhamento de soluções que visem à

integração dos temas ambientais aos desafios de desenvolvimento nacional e subnacional.

A despeito da sua complexidade territorial e política, o Brasil vem assegurando novos caminhos na formulação/implementação de suas políticas ambientais, com forte viés socioambiental e especificidades regionais, mas com expressão nacional de resultados. Isso tem acontecido com uma forte, progressiva e expressiva participação da cooperação internacional, segundo uma abordagem que transcende a projetos específicos ou iniciativas pontuais.

Esse artigo busca pontuar os principais aspectos desse processo de parceria com a cooperação internacional *vis-à-vis* alguns marcos da gestão ambiental pública brasileira. A abordagem adotada está voltada, prioritariamente, para o processo experimentado pelo governo federal e pelas instituições de meio ambiente. Não se trata de uma descrição das principais iniciativas e respectivos resultados. Busca-se ilustrar, a partir de algumas iniciativas entendidas como estratégicas, os principais momentos da cooperação internacional em meio ambiente, suas distintas fases e concepções e as principais contribuições para as políticas públicas de meio ambiente e a gestão ambiental no Brasil².

A linha do tempo adotada segue a agenda multilateral das Conferências Ambientais das Nações Unidas e seus desdobramentos na esfera nacional. Em algumas situações específicas, são destacadas iniciativas de cooperação bilateral e novos mecanismos financeiros resultantes desses processos.

2 Esse artigo não tem por objetivo analisar a cooperação internacional no Brasil na área de meio ambiente em toda sua abrangência (técnica e financeira; bilateral e multilateral; recebida e oferecida). Tampouco explora a cooperação com os órgãos estaduais e municipais do Sistema Nacional de Meio Ambiente ou seu desdobramento e influência na construção do ambientalismo e dos movimentos da sociedade civil ambientalista.

2. Os anos 70 e os primeiros passos da Agenda de Meio Ambiente no Brasil

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, foi a primeira grande conferência global para discutir as questões ambientais. É o início de um processo planetário voltado à reflexão política mais profunda e diversa sobre as condições de vida humana (qualidade de vida) e o estado do meio ambiente³.

Motivada pela crescente atenção internacional aos problemas de poluição e degradação ambiental e à qualidade de vida, em particular nas sociedades dos países desenvolvidos, a Conferência de Estocolmo é a primeira das quatro conferências da ONU que levaram à consolidação política da temática ambiental na esfera global. Na sequência, temos, em 1992, a Conferência do Rio; em 2002, a Conferência de Joanesburgo e, em 2012, a Conferência Rio+20. Em quarenta anos, quatro Conferências depois, tem-se a consolidação da questão ambiental como um dos grandes temas globais e a revelação da sua complexidade (LAGO, 2007).

Estocolmo marca um novo início para o encaminhamento político dos conflitos entre homem e natureza. Também, marca a disputa de entendimento quanto à prioridade e de abordagem diferenciada entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre a temática ambiental, não somente na esfera pública, mas

3 A reflexão sobre a condição humana e a natureza assim como as primeiras ideias que hoje poderiam ser chamadas de “ecológicas” são encontradas em textos da antiguidade clássica, como nos escritos de Platão (Almino, 2004). Embora a percepção da natureza (a sua apropriação) pelo Homem e a sociedade acompanhe a noção de progresso, o entendimento sobre a relação de causa e efeito na degradação da natureza tem origem, no século XIX, numa reação romântica à revolução industrial (Almino, 2004). Na essência do surgimento do ecologismo, a revolta em relação à pobreza, à poluição, à imundície e às cidades (Pepper, 2004). Essa percepção (filosófica e política) de conflito assume ampla diversidade na indagação da relação homem-natureza, provocando questionamentos sobre o papel do homem, enquanto espécie, de ameaça direta a todas as formas de vida. Essa contextualização biológica contribui para a determinação de escala planetária à problemática ecológica e acaba por estabelecer perspectiva para o debate ecológico em torno de preceitos éticos e morais (Landim, 2001).

também na esfera do setor produtivo. Essas divergências bem como àquelas relacionadas ao *timing* e à prioridade política para a sua abordagem em termos globais não impediram a convocação da Conferência e a internacionalização da agenda ambiental.

Como observa André do Lago⁴, a

Conferência de Estocolmo constituiu etapa histórica para a evolução do tratamento das questões ligadas ao meio ambiente no plano internacional e também no plano interno de grande número de países. O tema, ao ganhar crescente legitimidade internacional, passou a ser discutido cada vez menos do ponto de vista científico, e cada vez mais no contexto político e econômico. Como consta no relatório da Delegação brasileira à Conferência de Estocolmo, o meio ambiente corresponde a [...] uma problemática essencialmente política [...] o que realmente importa saber é quem toma as decisões [...] a quem estas últimas devem beneficiar e a quem deve caber o ônus.

Os resultados produzidos pela Conferência de Estocolmo têm consequências práticas para os países desenvolvidos e em desenvolvimento, em particular pelo estímulo à criação de órgãos nacionais dedicados à questão do meio ambiente e o fortalecimento das organizações da sociedade civil nos temas ambientais^{5,6}. As ideias ambientais têm uma longa trajetória cultural e histórica no Brasil (PÁDUA, 2002). As entidades da sociedade civil em defesa da natureza no Brasil têm atuação registrada bem antes de 1972 e após Estocolmo ganham um novo contexto de atuação (na abordagem ambientalista) e disputa política.

4 LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 32.

5 É importante observar que as recomendações da Conferência de Estocolmo passam a ser implementadas no país sob o regime político da ditadura militar.

6 HOCHSTELLER, K. e KECK, M., 2007, p. 4.

É no contexto de coexistência entre a proteção do meio ambiente e a busca pelo crescimento econômico e o desenvolvimento que o governo brasileiro cria, em 1973, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema). Como afirmaria Paulo Nogueira-Neto, ao aceitar o convite feito pelo secretário-geral do Ministério Interior, Henrique Brandão Cavalcanti⁷ para ser o primeiro secretário especial de Meio Ambiente, que procuraria “compatibilizar o conservacionismo e o desenvolvimento. O controle da poluição poderia ser um elemento poderoso para se evitar o excesso de concentração industrial, que está tornando tão difícil a vida em São Paulo (e em outros grandes centros urbanos)”⁸.

A gestão ambiental pública inaugurada e conduzida pela Sema estrutura-se, basicamente, em três linhas de ação: a) o controle da poluição e a inovação tecnológica; b) a conservação ambiental; e c) o planejamento ambiental com os instrumentos de informação, participação, de educação ambiental e de organização sistêmica com os órgãos da Federação, com base no caráter multidisciplinar da abordagem do meio ambiente.

Criada com uma estrutura física, orçamentária e de pessoal mínima, a Sema sempre teve que lutar pela sua existência política e administrativa. Em 1974, tinha 57 técnicos (cargos), cinco administradores e quinze guardas para as Estações Ecológicas, totalizando 77 funcionários que usavam uma estrutura física no Ministério do Interior, ocupando seis ou sete salas⁹.

7 Membro da Delegação Brasileira na Conferência de Estocolmo e ministro de Estado de Meio Ambiente do Brasil no governo do presidente Itamar Franco (1994-1995).

8 NOGUEIRA-NETO, Paulo. *Diário de Paulo Nogueira-Neto: uma Trajetória Ambientalista*. São Paulo: Empresa das Artes, 2010, p. 43.

9 NOGUEIRA-NETO, Paulo. A CETESB, órgão ambiental de São Paulo, possuía 530 funcionários. Citado p. 47.

A cooperação internacional é parte desse processo de estruturação da Sema e do futuro sistema de meio ambiente do país e volta-se, prioritariamente, à formação e à capacitação de quadros técnicos, ao acesso à informação, ao desenvolvimento de instrumentos de política ambiental (como autorizações ambientais, normas e padrões ambientais, educação ambiental e zoneamento ambiental) e ao apoio a projetos específicos, como a criação de novas áreas protegidas e o controle da poluição.

Envolve a cooperação multilateral com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)¹⁰, com maior destaque, e a cooperação bilateral com países como Japão, Estados Unidos, França e Alemanha. Evidenciam-se, pontualmente, ações de cooperação com instituições científicas internacionais e com entidades ambientalistas como o Fundo Mundial para a Vida Selvagem e Natureza (WWF) e a União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN) na estruturação da agenda verde de conservação¹¹. Esforços permanentes de captação de recursos financeiros nacionais e internacionais marcam os primeiros dez anos da Sema, além da recorrente disputa com o Ministério da Agricultura por conflito de competências. A crescente demanda para o cumprimento de suas responsabilidades legais e o progressivo apoio da sociedade no combate à poluição e à degradação ambiental nas cidades brasileiras foram determinantes para o apoio da cooperação internacional.

10 Que no Brasil era representado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), mas mantinha escritório para a América Latina e Caribe situado na Cidade do México.

11 Cabe aqui uma observação. Um dos resultados da Conferência de Estocolmo foi a diferenciação clara entre as agendas de preservação e conservação, com clara representação política em entidades ambientalistas, naturalistas ou preservacionistas, e a agenda ambientalista que confrontava o modelo de desenvolvimento com base na industrialização e na conseqüente poluição e degradação ambiental. Essa “divisão” entre abordagens e militância, de uma certa forma, acaba sendo retratada na disputa política pela agenda ambiental no Brasil e influenciando futuras escolhas por políticas ambientais públicas.

Na esfera estadual, os estados de São Paulo e Rio de Janeiro lideram o processo de criação e consolidação de seus órgãos ambientais (Cetesb e Feema, respectivamente) seguidos pelo Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Bahia, Alagoas e Pernambuco, dentre outros, e também sendo objeto de cooperação internacional¹².

Esse processo permitirá, já no início dos anos 80, ainda no governo militar, que o Brasil consolide texto legal e o regulamente instituindo a Política Nacional de Meio Ambiente, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), em caráter deliberativo e com a participação da União, estados e municípios e da sociedade. Passados dez anos da Conferencia de Estocolmo, os desafios das políticas públicas ambientais contam com uma estrutura político-institucional estabelecida, atores e grupos de interesse que definem uma nova envergadura política à Agenda e uma orientação para o momento de transição política com vistas à democratização do país.

12 “No fim de 1979, recebemos a visita do chefe do escritório regional do PNUMA para a América Latina e o Caribe acompanhado de um dos seus assessores, o Jayme Hurtubia e do Francisco Szekely, consultor. Ficaram encantados com o trabalho interdisciplinar da FEEMA, considerado como uma visão quase “futurista” do que seria correto em projetos de meio ambiente. O resultado foi um convênio muito significativo para nós (pelo que me lembro era de cerca de US\$ 280 mil, um bom dinheiro em 1980). O projeto tinha um nome que então poucos compreendiam: “Desenvolvimento e aplicação de metodologia de avaliação de impacto e gestão ambiental na América Latina”, concentrado no corredor turístico e industrial Rio-São Paulo, quer dizer as porções fluminenses da bacia do médio Paraíba e as baías da Ilha Grande e de Sepetiba. O financiamento se aplicou à vinda de consultores e profissionais latino-americanos, estes para participarem de seminários e cursos de treinamento. Os setores cujos projetos foram temas para a avaliação de impacto e gestão ambiental foram indústria, desenvolvimento urbano e transporte (rodovias). Teríamos também componentes de análise institucional, documentação da experiência de trabalho interdisciplinar e modelos de gestão ambiental de âmbito regional” (depoimento de Iara Verocai, analista ambiental da antiga FEEMA sobre exemplo da cooperação internacional na área de meio ambiente no final dos anos 70, início dos 80).

3. Os anos 80: os novos patamares de cooperação internacional

Os anos 80 são marcados pela transição democrática no Brasil e por uma nova envergadura política da agenda ambiental brasileira.

O processo de anistia e de abertura política, um novo governo não militar eleito de forma indireta pelo Congresso Nacional, a instituição da Nova República e o novo texto constitucional, com um capítulo dedicado ao tema do meio ambiente, resultante da Assembleia Constituinte, são ilustrativos do ambiente político de criação, em 1985, do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). A agenda ambiental tinha sido alçada à primeira instância de governo com *status* ministerial. São novos tempos e novos desafios com fortes e crescentes cobranças internacionais e nacionais.

Se por um lado temos avanços político-institucionais e legais na área ambiental, por outro lado, a magnitude dos conflitos entre meio ambiente e desenvolvimento ganha expressão internacional e forte mobilização social no Brasil. Esses conflitos estão associados ao combate à poluição industrial e de fontes móveis (poluição do ar) nas principais cidades brasileiras¹³, ao uso da terra com a expansão de fronteira agrícola (desmatamento e queimadas) na Amazônia e no Cerrado, à demanda por reforma agrária e os

13 Um problema ambiental ícone dessa época foi o combate à poluição industrial em Cubatão-SP conhecida mundialmente como o “Vale da Morte”. Um dos polos industriais mais ricos do Brasil, a cidade de Cubatão foi apontada pela ONU como o município mais poluído do mundo. No início dos anos 80, o governo do estado de São Paulo, com base nos estudos ambientais realizados pela Cetesb, estabelece plano de controle ambiental do município, com medidas duras de despoluição do ar, do solo e das águas. Investimentos significativos foram feitos em tecnologias industriais e de recuperação da Mata Atlântica e no controle de emissões. Em 1992, a ONU já apontava a cidade como símbolo global de recuperação, com 98% dos poluentes industriais controlados. Em 2011, 100% dos poluentes estão controlados (Pensamento Verde, 2009). A solução desse problema contou também com recursos técnicos e financeiros do Segundo Programa de Controle da Poluição Industrial (PRONACOP), com o Banco Mundial (Shaman, D, 1996). Data também dessa década a estruturação do Programa Nacional de Controle da Poluição Veicular (Proconve).

direitos das populações tradicionais, ao planejamento da expansão de hidrelétricas e infraestrutura, em particular rodovias, na Amazônia e o conflito com populações indígenas. No Sul e Sudeste, cresce a pressão pela proteção da Mata Atlântica e a luta contra o uso indiscriminado de agrotóxicos¹⁴.

Esse quadro nos permite identificar não só a diversidade e a magnitude dos temas ambientais, mas também a abrangência política, econômica e social da agenda ambiental no Brasil, com repercussão nacional e internacional. Nesse contexto, destaque-se o papel que passa a ser exercido pela cooperação multilateral financeira, em particular pelo Banco Mundial (Bird) e pelo Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID). O Brasil detinha com essas instituições uma importante carteira de empréstimos para financiamento da expansão da sua infraestrutura, que acabaram por incluir tanto a agenda de controle da poluição industrial e fortalecimento institucional da gestão ambiental pública¹⁵ como a agenda verde e os conflitos socioambientais.

Nesses anos, algumas iniciativas governamentais foram emblemáticas para melhor ilustrar a magnitude dos conflitos entre desenvolvimento e meio ambiente no Brasil. Em 1981, com a edição do Decreto Federal n. 86.029, o governo brasileiro instituiu o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste

14 Em 1989, o Brasil aprova a Lei nº 7802, que trata do controle de agrotóxicos no país.

15 O Banco Mundial tem investimentos em projetos no Brasil relacionados à área ambiental desde 1971 com os primeiros empréstimos (nº 757 e 758) concedidos ao estado de São Paulo para o controle da poluição das águas (saneamento). Em 1980, estabelece com São Paulo (Cetesb) o primeiro projeto (Empréstimo nº 1.822) com foco no controle, na poluição industrial e no fortalecimento institucional daquela instituição. Em seguida, negocia-se o Segundo Programa de Controle da Poluição Industrial (Pronacop) (empréstimo nº 2.831, voltado para o fortalecimento institucional do Ibama e outros órgãos estaduais de meio ambiente no controle da poluição industrial e que tinha, pela primeira vez, um componente sobre disposição adequada de resíduos industriais. Em 1990, o Banco Mundial iniciou o Programa Nacional de Controle da Poluição Industrial, voltado para regiões no Vale do Cubatão, SP e no Vale do Paraíba, RJ e com objetivo de montagem de rede de monitoramento, inclusive compra de equipamentos, construção de modelos matemáticos para o controle de emissões e de poluição e treinamento para lidar com alguns poluentes específicos (Shaman, D. 1996).

do Brasil (Polonoroeste). Com financiamento do governo brasileiro e do Banco Mundial, esse Programa é tido como controverso desde o início por conta do objetivo de integração da região na área de influência da BR 364, Cuiabá-Porto Velho, promovendo a ocupação do território e o incremento da produção. Buscava, ainda, que tudo isso ocorresse com a “preservação do sistema ecológico e a proteção das comunidades indígenas”, que viviam na área de influência da rodovia. Tido pela área ambiental como um fracasso (desmatamento, queimadas, pobreza, conflitos fundiários e desrespeito às populações indígenas, dentre outros aspectos), o Polonoroeste falhou também na adoção de novos instrumentos de planejamento ambiental, como a realização do zoneamento ambiental, que nunca se revelou efetivo ou estratégico para a tomada de decisão quanto ao uso da terra em Mato Grosso e em Rondônia¹⁶. Até hoje, os seus resultados são vistos como controversos, inclusive quanto às soluções adotadas que se revelaram muito aquém dos problemas identificados. Um erro de concepção de projeto, de planejamento e de soluções adotadas. Do ponto de vista político, o quadro resultante contribuiu para o crescimento da pressão internacional em torno da destruição da Amazônia brasileira, com cobranças diretas também ao Banco Mundial.

Situação adversa é enfrentada pelo setor elétrico brasileiro nesse período. Depois da chamada década de ouro (1970-1980), a expansão da geração de energia elétrica passa a enfrentar dois problemas: falta de recursos e os conflitos socioambientais associados à implantação de novas hidroelétricas. No foco da disputa, o Plano Decenal 2010, as populações indígenas, os atingidos pelas barragens e as hidrelétricas na Amazônia. Disputas públicas entre os ministérios de minas e energia e o de meio ambiente

16 Nos dias de hoje, a região do Programa é identificada como parte do Arco do Desmatamento da Amazônia.

marcam esse momento. Novamente, as instituições internacionais de financiamento de infraestrutura são pressionadas por estarem apoiando a destruição das florestas tropicais. É emblemático o debate nacional e internacional que se segue e que, dentre as consequências, leva à criação das salvaguardas ambientais nas instituições multilaterais financeiras para a concessão de novos empréstimos aos países em desenvolvimento. Trata-se de uma mudança que acabará por provocar novas demandas para as políticas ambientais no Brasil e novos caminhos para a cooperação internacional.

No Brasil, a mobilização envolve ministérios da área econômica e de infraestrutura para a avaliação da situação e proposição de medidas. Os procedimentos de licenciamento ambiental são definidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). A percepção era que mais mudanças deveriam ser implementadas quanto ao fortalecimento das instituições ambientais, à participação da sociedade civil e à definição de novos procedimentos legais. A agenda ambiental colocava-se em outro patamar político-institucional no Brasil.

Mais do que uma decisão interna e institucional dos Bancos, essa posição influenciará diretamente na agenda de cooperação com o Brasil. É o início de um processo de fortalecimento e de apoio às políticas ambientais e à gestão ambiental pública. O próprio setor elétrico brasileiro fortalece as suas equipes técnicas multidisciplinares responsáveis pelo planejamento energético do país e as universidades brasileiras consolidam em programas de pós-graduação a temática ambiental como linha de pesquisa e de geração de conhecimento.

Em 1985, tem-se as negociações e a aprovação com o BID e o Banco Mundial do Programa de Proteção ao Meio Ambiente e às Comunidades Indígenas (PMACI) para a construção e asfaltamento

da BR 364, trecho Porto Velho-Rio Branco. Pressionados pelas entidades ambientalistas, os bancos multilaterais exigiram do governo brasileiro medidas que evitassem a destruição florestal e promovessem a proteção das comunidades indígenas na área de influência da rodovia. Não queriam que se repetisse o que tinha ocorrido em Rondônia, com o Polonoroeste. Foi aprovado, então, o Plano de Ação do PMACI pelo BID, voltado a dirigir a ocupação “racional” de cerca de 252 mil km² de territórios em Rondônia, Acre e Amazonas, numa área do tamanho da Alemanha Ocidental (RICARDO, 1990). Além dos povos indígenas, o PMACI tinha por objetivo criar áreas de reservas extrativistas e o fortalecimento da fiscalização ambiental federal na Amazônia.

Não podemos deixar de mencionar que os conflitos socio-ambientais na Amazônia são acirrados e acabam por provocar a morte de seringueiro Chico Mendes no Acre. A repercussão internacional é brutal. O desmatamento e as queimadas na Amazônia crescem. O apelo ambientalista ganha expressão política definitiva. Era preciso agir.

O governo brasileiro reage com duras críticas políticas aos interesses estrangeiros na Amazônia e estabelece o *Programa Nossa Natureza*, conduzido diretamente pela Presidência da República, e que introduziu mudanças significativas nas políticas ambientais brasileiras: a reestruturação do sistema federal de gestão ambiental pública (extinção da Sema e outras instituições que atuavam com recursos naturais como IBDF, Sudepe e SUDHEVEA e a criação do Ibama), a criação do primeiro programa de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia (Programa Emergencial da Amazônia Legal – Peal), a proibição às exportações de madeira em tora, o banimento do uso do mercúrio nos garimpos, os programas de monitoramento de queimadas e de combate aos incêndios florestais (que leva o Brasil a assinar o primeiro Memorando de Entendimentos com os Estados Unidos, envolvendo a Nasa e o

Serviço Florestal Americano em 1991), a nova lei de agrotóxicos e as novas regras de autorização de desmatamento na Amazônia estão entre principais as medidas anunciadas pelo governo.

Ainda nessa época, iniciam-se as negociações para o primeiro empréstimo do Banco Mundial exclusivamente para o setor ambiental – o Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA), aprovado em 1990, com o objetivo de promover uma nova plataforma de gestão ambiental federal e estadual para a proteção de ecossistemas ameaçados. Um dos componentes estava dedicado à proteção da Mata Atlântica (que leva à declaração de Reserva da Biosfera da Mata Atlântica pela Unesco), do Pantanal e da Zona Costeira.

No plano internacional, é importante lembrar que a década de 1980 é também marcada pelo crescente e progressivo reconhecimento de problemas globais de meio ambiente com os trabalhos que levam ao Relatório Brundtland, e as negociações internacionais sobre a camada de ozônio e as mudanças do clima¹⁷. O Brasil tem aceito pela ONU, em dezembro de 1989, o seu oferecimento para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, que acaba por fazer do “desenvolvimento sustentável” um trunfo para os países do Cone Sul (LAGO, 2007).

4. A Pós-Conferência Rio-92: os novos desafios

Se a década passada fora marcada pelos grandes conflitos socioambientais e pelo desenvolvimento, a disputa que se observa na década de 1990 ganha outros contornos a partir da inserção definitiva da temática ambiental aos grandes temas globais.

17 Esses dois problemas globais demandaram por processos específicos de negociação e de pactuação internacional que resultaram na aprovação do Protocolo de Montreal para lidar com o buraco na Camada de Ozônio (1989) e da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (1992).

Além da pauta ampla com vinte e três objetivos, a Conferência do Rio evidenciou a relação entre meio ambiente e desenvolvimento e a busca por um novo equilíbrio e atribuiu, desde a sua convocação, papel importante às organizações não governamentais ambientalistas, em reconhecimento à forte influência política das ONGs na área ambiental (LAGO, 2007).

O legado da Conferência do Rio é inquestionável (Convenção-Quadro de Mudança do Clima, da Convenção-Quadro de Conservação da Biodiversidade, da Convenção-Quadro de Desertificação, da Declaração de Florestas, da Declaração do Rio, da Agenda 21 e do Fundo Mundial para o Meio Ambiente – GEF) e coloca a questão ambiental como um tema global em caráter definitivo.

No Brasil, o legado da Conferência oferece uma nova arquitetura para as políticas ambientais e para a gestão ambiental pública. O país passa a ser objeto de cooperação internacional¹⁸ com magnitude de recursos financeiros que permitem a mudança de patamar da proteção do meio ambiente. Essas iniciativas compreendem novos empréstimos e doações internacionais para programas envolvendo o controle da poluição, mudanças do clima, conservação da biodiversidade e proteção de ecossistemas. Iniciativas como o Programa de Despoluição da Baía da Guanabara, o Programa Piloto de Conservação das Florestas Tropicais (PPG7)¹⁹ são ilustrativas da magnitude das novas intervenções.

18 Cabe destacar que em 1990 tem-se o início de uma nova fase de cooperação com a Alemanha, com a negociação e implantação do PPG7. A cooperação teuto-brasileira tem mais de 50 anos. Essa fase que se inaugura em 1990 define a Alemanha como o principal doador do PPG7 e o principal parceiro internacional na área ambiental. Esse papel se estende posteriormente em 2002 com o Programa ARPA e com os projetos de apoio às agências estaduais de meio ambiente como no Acre, Minas Gerais e São Paulo.

19 O PPG7 foi uma iniciativa conjunta do Brasil, sociedade civil brasileira e a comunidade internacional (doação de recursos por parte dos sete países mais desenvolvidos) para promover caminhos inovadores para a conservação da Amazônia e do Cerrado. Com um arranjo de gestão inovador, inclusive com um grupo de acompanhamento internacional – IAG – composto de especialistas brasileiros e internacionais, envolveu um portfólio de 26 subprogramas e projetos e foi responsável pelo desen-

Outros exemplos dessa nova dinâmica de implementação das políticas ambientais no Brasil e do papel da cooperação internacional para a consecução de seus objetivos são a implementação do Protocolo de Montreal com os primeiros recursos alocados pelo Fundo do Protocolo ao Brasil; as negociações para viabilizar recursos do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF) para o Programa Nacional de Diversidade Biológica (Probio); os recursos captados e operados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para incrementar a capacidade nacional em mudança do clima e na implementação do Programa Nacional do Meio Ambiente – (PNMA); a criação do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio); e a cooperação financeira com o BID para alavancar o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA).

Em 2002, com a Conferência de Joanesburgo, o governo brasileiro estabelece o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), a maior iniciativa de proteção de florestas tropicais do mundo, cuja execução já está na sua terceira fase²⁰. A principal meta é a conservação e o uso sustentável de 60 milhões de hectares – 15% da Região Amazônica – até 2039. O Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) é o gestor dos recursos financeiros, realizando as atividades de aquisições e contratação para as Unidades de Conservação (UCs), e a gestão do Fundo de Transição (FT).

volvimento de uma nova capacidade nacional de formulação de políticas e projetos, de engajamento e controle social e de fortalecimento das instituições ambientais. É tido até hoje como uma das mais bem-sucedidas iniciativas de cooperação multilateral na área ambiental.

- 20 A iniciativa foi dividida em três fases, a primeira teve início em 2003 e terminou em 2010 com um aporte total de US\$ 55,2 milhões, o que resultou no apoio à criação de 46 Unidades de Conservação – Ucs em mais de 24 milhões de hectares. A segunda teve início em 2010, aportou US\$ 54,2 milhões e está prevista para terminar em 2017. Para a terceira fase, que vai durar 25 anos, foi criado o Fundo de Transição, que conta com uma doação total de US\$ 123 milhões e tem o objetivo de alavancar novos recursos, na medida em que recursos governamentais são elevados gradativamente até a cobertura integral dos custos das UCs. Até 2039, o ARPA espera que o governo assuma 100% o financiamento dos 60 milhões de hectares (FUNBIO, 2016).

Novos avanços são feitos com o Programa Nacional de Florestas e com a nova fase do Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA II. É importante observar que o Brasil promove novos programas de infraestrutura como o “Brasil em Ação” e novas políticas de integração regional com a América do Sul. É criado o novo Sistema de Recursos Hídricos (1997), com sua governança própria (criação da Agência Nacional de Águas – ANA) e arquitetura legal, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000), a nova lei da Mata Atlântica (2006) e as novas políticas extrativistas para as populações tradicionais. A agenda ambiental é diversa, nacional, com especificidades regionais e com desafios políticos jamais vistos.

Novas mudanças institucionais são observadas na governança ambiental brasileira com a criação do Serviço Florestal Brasileiro – SFB (2006) e do Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade – ICMBIO (2007) e a respectiva reestruturação do IBAMA (2007).

5. Os novos tempos da Cooperação Internacional em Meio Ambiente no Brasil

As transformações nas políticas ambientais brasileiras desde 1973 são profundas. O sistema de governança pública ambiental federal vem experimentando desde 2008 um processo de consolidação das suas instituições e a busca por novos modelos de gestão ambiental e espaços políticos para a temática do meio ambiente. É ilustrativo desses novos caminhos, por exemplo, a criação do Fundo Amazônia, em 2008 e do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), em 2009, com modalidades de operações que envolvem recursos financeiros nacionais e internacionais, operações reembolsáveis e não reembolsáveis e modelos de gestão com o MMA e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

No período de 2010 a maio de 2016, o Ministério do Meio Ambiente foi, ao mesmo tempo, agente e resultado dessas transformações. A busca pela internalização da questão ambiental em outras esferas de governo e em outros segmentos da sociedade brasileira, além dos segmentos tradicionais que acompanham o tema, tem sido um dos principais desafios nos últimos anos. Por outro lado, o Ministério tem sido impactado e influenciado por um conjunto de forças que representam atores anteriormente menos representados nas políticas ambientais. Essas transformações pautam nos dias de hoje a evolução constante do Ministério, refletindo novos paradigmas para o trato da questão ambiental, amparados em um relacionamento mais amplo e maior envergadura da agenda ambiental com a sociedade brasileira e com outros atores governamentais.

Além do seu reposicionamento estratégico frente aos desafios das políticas públicas nacionais, da agenda internacional da sustentabilidade econômica, social e ambiental e da implementação da sua agenda histórica (o combate ao desmatamento, os mecanismos de comando e controle, a consolidação das áreas protegidas, por exemplo), fortaleceu-se também a criação de uma agenda ambiental contemporânea por meio de uma gestão ambiental pública de posicionamento pragmático, com base em fundamentação científica, abordagens conciliadoras e processos inovadores de tomada de decisão voltados às soluções e não mais à politização dos problemas ambientais.

Nesse contexto, cabe destacar as novas políticas brasileiras voltadas à produção e o consumo sustentável, os princípios balizadores de uma economia de baixo carbono, o fortalecimento da interlocução setorial, com o Novo Código Florestal e o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e os setores de agricultura, energia e florestal, a aprovação da Lei da Biodiversidade, em 2015, novo

marco regulatório do patrimônio genético, e a negociação bem-sucedida, em 2010, do Protocolo de Nagoya.

No cenário internacional, a intenção foi a de ultrapassar os limites estabelecidos pela agenda tradicional de sustentabilidade e apostar, com a Rio+20 e o Acordo de Paris em Mudança do Clima, que os desafios do desenvolvimento sustentável vão muito além da questão ambiental. São representativos desses novos caminhos a Agenda 2030, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e os desafios da erradicação da pobreza, além da ambição assumida pela Contribuição Nacional Determinada (NDC), no âmbito da Convenção de Mudança do Clima, de redução absoluta das emissões nacionais de gases de efeito estufa até 2030 (numa abordagem *economy wide*).

Essas escolhas acabaram por se refletir nas estratégias e no portfólio de cooperação internacional em meio ambiente. No plano doméstico, um claro processo de orientação política dos dirigentes e de requalificação dos quadros técnicos do Ministério do Meio Ambiente, de modo a assegurar a participação ativa no processo de formação e de defesa das posições brasileiras nos foros internacionais. Cabe assinalar, ainda, que os debates e as negociações internacionais na área de meio ambiente têm sido cada vez menos centrados nas questões exclusivamente ambientais e tratadas, de maneira mais ampla, como questões de desenvolvimento. Uma outra mudança importante é que são raros os processos internacionais que tenham sido conduzidos exclusivamente por uma área técnica, visto o grau de interfaces que as diversas áreas do Ministério enxergam em cada um dos temas internacionais. Tudo muito diferente do que era, por exemplo, nas décadas de 1980 e 1990.

Dessa atuação resultou, ainda, o apoio financeiro ao PNUMA para o Programa de Produção e Consumo Sustentável²¹, a participação nos Painéis de Alto Nível das Nações Unidas sobre Sustentabilidade (2011/2012) e Agenda 2015 (2012/1013), o novo ARPA, com a captação de US\$ 230 milhões de dólares para o Fundo de Transição do Programa, a nova fase do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), a negociação e a aprovação da Convenção de Minamata sobre Mercúrio (2013), além das negociações e aprovação do Protocolo de Nagoya no âmbito da Convenção de Conservação da Biodiversidade e da Plataforma Durban, da adoção do Quadro de Varsóvia para REDD+, em 2014, e o Acordo de Paris, em 2015 no âmbito da Convenção sobre Mudança do Clima.

Na cooperação bilateral, as agendas foram modificadas ou ampliadas. Com a Alemanha, desde 2010, a soma de recursos ultrapassou trezentos milhões de euros, para projetos que apoiam a implementação das principais políticas ambientais brasileiras (ARPA, Cadastro Ambiental Rural e o Fundo Amazônia). Em 2011, foi adotado o “Documento Estratégico para a Cooperação Brasil-Alemanha, que passou a balizar a cooperação entre os dois países na área ambiental. Em 2015, por conta das negociações de mudança do clima com vistas ao Acordo de Paris, Brasil e Alemanha assinaram a Declaração Conjunta em Mudança do Clima. Estabelecendo um novo caminho de cooperação ambiental, com a alocação pelo governo alemão de recursos da ordem de cem milhões de euros no Fundo Amazônia e cooperação financeira para energias renováveis.

A agenda com a União Europeia é ilustrada com o Projeto BR-163 Floresta, Desenvolvimento e Participação, executado por quatro anos e encerrado em 2013, que deu importantes resultados

21 Em 2014, com a instituição da Assembleia Ambiental das Nações Unidas (UNEA), o Brasil fez a maior doação para o PNUMA para o Programa de Produção e Consumo (PPCS) no valor de US\$ 1 milhão.

nas áreas de manejo de florestas públicas, iniciativas locais de produção sustentável e fortalecimento da sociedade civil. Outro projeto que deve ser destacado é o “Pacto Municipal para a Redução do Desmatamento”, executado pelo município de São Félix do Xingu, Pará, localizado no Arco do Desmatamento da Amazônia, entre os anos de 2010 e 2014. Nesse município, o projeto contribuiu para a redução da taxa do desmatamento em 78% em relação ao ano base do projeto (2010) e para a implementação do Novo Código Florestal com a aplicação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) nas propriedades rurais.

Com os Estados Unidos, há uma nova agenda de cooperação na área de meio ambiente. Em 2010, o Brasil assinou o acordo regido pela iniciativa norte-americana Tropical Forest Conservation Act (TFCA) com o objetivo de converter parte da nossa dívida externa em projetos socioambientais. Foram destinados cerca de US\$ 20,8 milhões de dólares para projetos na Caatinga, Cerrado e Mata Atlântica. Em 2015, eram mais de 80 projetos socioambientais em execução ou executados no Brasil. Também, em mudança do clima, uma Declaração Conjunta foi assinada entre os dois países como parte da estratégia conjunta de viabilizar um novo patamar de cooperação em mudança do clima.

Com a Agência de Proteção Ambiental norte-americana (EPA), o Brasil lançou, em meados de 2011, a “Iniciativa Conjunta sobre Sustentabilidade Urbana (JIUS)” e, em 2012, assinou o Memorando de Entendimento entre o MMA e a EPA, com vistas a promover o intercâmbio de conhecimento em metodologias e instrumentos de avaliação de impacto ambiental, modelagem, análise e gestão de riscos e nas áreas de segurança química e qualidade do ar.

Com o Serviço Florestal dos Estados Unidos (USFS), assinou-se, em 2015, a Declaração de Intenções na área de combate a incêndios florestais visando a um novo patamar de gestão ambiental e uma integração científica e tecnológica.

Uma nova política de cooperação na área de meio ambiente foi instituída com a Noruega, com a criação em 2008 do Fundo Amazônia. Em sua primeira fase, representou uma doação pela Noruega de US\$ 1 bilhão de dólares. Em novembro de 2015, o Brasil assinou o segundo contrato de doação de US\$ 120 milhões de dólares por parte do governo norueguês e prorrogou a cooperação nas áreas de clima e florestas até 2020, mediante contribuição financeira nos mesmos níveis da primeira fase do Fundo Amazônia, elevando a ambição da redução do desmatamento e da degradação florestal, em linha com as metas anunciadas pelo governo brasileiro no âmbito do Acordo de Paris. O acordo com a Noruega deve possibilitar mais US\$ 560 milhões de dólares para o Fundo Amazônia até 2020.

A cooperação ambiental bilateral com os países da América do Sul aconteceu de forma paralela ao arranjo de iniciativas que se desenvolvem no âmbito da OTCA e MERCOSUL. Dessa forma, o Ministério firmou instrumentos de cooperação ambiental com praticamente todos os países da região. Com a OTCA, cabe destacar o projeto de *Monitoramento do Desmatamento e das Mudanças do Uso da Terra na Floresta Pan-Amazônica*, apoiado com recursos do Fundo Amazônia, para o compartilhamento de informações e de tecnologia brasileira sobre monitoramento.

Avanços também podem ser identificados na cooperação trilateral de integração Sul-Sul e para a cooperação Norte-Sul. Três projetos merecem destaque: i) Acordo de Cooperação Trilateral Amazônia sem Fogo Brasil – Bolívia-Itália; ii) Acordo de Cooperação Trilateral Amazônia sem Fogo Brasil – Equador-Itália; e iii) Gestão do Conhecimento em Pesquisa, Transferência Tecnológica e Inovação em Biodiversidade Brasil – Equador-Alemanha.

Por fim, uma nova cooperação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com a assinatura do Acordo de Cooperação entre o Brasil. Em 2015,

foram lançados o Primeiro Relatório de Avaliação do Desempenho Ambiental do Brasil e o Relatório Governança dos Recursos Hídricos do Brasil como frutos da parceria com o Ministério do Meio Ambiente.

O período de 2010 a 2016 marcou uma fase de evolução das relações entre o MMA e os principais parceiros e doadores internacionais. Alguns doadores modificaram a postura frente ao Brasil, como Japão e União Europeia, dois tradicionais parceiros que restringiram as doações para projetos demonstrativos e não mais apresentam uma carteira de doações para projetos de média e grande escala. Outros, como a Alemanha e a Noruega e o GEF, passaram a favorecer projetos com maior alcance, escala e integração de ações que pudessem levar a resultados mais robustos, alinhados com os objetivos das políticas públicas governamentais e com a capacidade de agregar maior volume de recursos de contrapartida do Brasil.

Outro aspecto é que esse período possibilitou avanços nas iniciativas de captação de novos recursos baseada em resultados obtidos. É o caso do Fundo Amazônia orientado pelos resultados de redução do desmatamento da Amazônia e do Arpa, na sua terceira fase, com os recursos captados para o Fundo de Transição com validade até 2039 e com a meta de 60,0 milhões de hectares de áreas protegidas na Amazônia até 2020.

No campo multilateral, consolidou-se a parceria com o PNUMA, inclusive com a criação do seu Escritório no Brasil, e com a FAO no tocante à implementação de projetos de proteção de florestas na Bacia do Congo, na África. O Banco Mundial assume novos desafios pós PPG7 com a nova carteira de projetos do GEF (destaque para o Programa ARPA no Brasil e nos países amazônicos), os novos projetos de proteção aos ecossistemas marinhos – GEF Marinho e o Projeto Paisagens Sustentáveis na

Amazônia, este com recursos da ordem de US\$ 115 milhões de dólares de doação para o Brasil, Peru e Colômbia.

Um dos programas mais inovadores envolveu o monitoramento ambiental por satélite de todos os biomas brasileiros até 2020, além da Amazônia, com prioridade para o Cerrado, em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisa Aeroespacial (INPE). Outro destaque envolve o Programa de Conservação das Espécies Ameaçadas de Extinção (Pró-Espécies), voltado à consecução dos objetivos da Convenção de Diversidade Biológica e da Convenção de Espécies Ameaçadas de Extinção (Cites). Em 2014, com apoio da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), o Brasil, sob coordenação do Instituto Chico Mendes, estabeleceu o mais completo diagnóstico de fauna realizado no mundo com avaliação de 12.254 espécies e a participação de 1.200 especialistas. Esse processo determinou a revisão da lista de espécies ameaçadas da fauna brasileira, com a classificação de 1.173 delas como ameaçadas de extinção. Processo semelhante foi feito pelo Jardim Botânico do Rio de Janeiro para a flora brasileira com o reconhecimento de 2.113 espécies de plantas ameaçadas de extinção. Esse caso é bem ilustrativo da cooperação internacional na área científica, determinante para os avanços na conservação da biodiversidade brasileira.

Num quadro geral dos resultados da agenda de cooperação ambiental internacional negociada no período de 2010-2016 e com execução prevista até 2020, o número de projetos e os valores envolvidos²² que consolidam essa nova ambição assumida pelo Ministério do Meio Ambiente e pelas políticas ambientais no Brasil são bem expressivos. São 41 programas e projetos em execução, totalizando 2,379 bilhões de reais (contrapartida do

22 Os valores expressos em reais adotam a data de 30/12/2015 para a taxa de conversão em dólar e em euros. Essas informações são parte do Relatório de Gestão e de Resultados do Ministério do Meio Ambiente – Período 2010-2016. Disponível em: <www.mma.gov.br>.

governo brasileiro da ordem de 1,384 bilhão de reais) e nove projetos aprovados para iniciarem a execução totalizando 820 milhões de reais (contrapartida do governo brasileiro de 134 milhões de reais). No Fundo Amazônia, Fase II – Noruega/2015 os valores são da ordem de 2,2 bilhões de reais (valores aproximados tomando-se como base as projeções de desembolso do governo norueguês); Fundo Amazônia, Fase II Alemanha/2015 os valores são de 430 milhões de reais de desembolso do governo alemão. No Programa Arpa – Fase III (até 2039) os recursos externos de doadores internacionais são de 284 milhões de reais. O total de recursos aprovados é de 6,123 bilhões de reais, sendo 4,605 bilhões provenientes de doação internacional. Ainda pendente de conclusão das negociações onze projetos totalizando 998 milhões de reais, sendo 417 milhões de reais provenientes de doadores internacionais. Uma vez consolidadas as negociações, até dezembro de 2016, o portfólio de cooperação internacional na área ambiental previstos para 2020 alcança o valor de 7,1 bilhões de reais, sendo 5,022 bilhões oriundos de doação internacional²³. Certamente, um novo patamar de cooperação e de oportunidades para as políticas ambientais brasileiras.

6. Comentários finais

É inegável que, historicamente, o papel da cooperação internacional tem sido muitas vezes importante, estratégico e estruturante para as políticas ambientais brasileiras.

Essa cooperação está presente desde as primeiras fases da estruturação da agenda de meio ambiente no Brasil e apresenta expressões múltiplas. Da cooperação técnica bilateral, que leva

23 É importante esclarecer que a natureza dos recursos externos é distinta daqueles do Orçamento Geral da União previstos de contrapartida; enquanto os recursos externos são alocados exclusivamente em atividades finalísticas dos projetos, os recursos do orçamento do MMA contemplam, além de ações finalísticas, salários e gastos correntes com manutenção de infraestrutura e outras despesas. Esses dados constam do Relatório de Gestão MMA 2010-2016.

às primeiras iniciativas de capacitação com os Estados Unidos, Alemanha e Japão, por exemplo, aos grandes programas de meio ambiente como o PNMA e o PPG7, cujos modelos envolvem, além da bilateral, arranjos multilaterais de doação e de financiamento e de implementação. Experimentamos, ainda, modelos de cooperação oferecida na Sul-Sul e na trilateral. Foi essencial, também, na implementação do modelo brasileiro de gestão ambiental pública, cujo sistema de meio ambiente está estruturado nas três instâncias do poder público, de forma descentralizada e que tem no Conselho Nacional de Meio Ambiente o espaço político mais representativo de tomada de decisão sobre as políticas ambientais brasileiras.

A cooperação internacional na área ambiental avança para além dos limites do próprio Ministério do Meio Ambiente e favorece iniciativas nas áreas de energia, agricultura, ciência e tecnologia e desenvolvimento industrial, além de outros entes da Federação. Também, inaugura novos caminhos para a captação de recursos pelo setor privado como no Fundo do Protocolo de Montreal e no GEF. Investe em temas inovadores como segurança hídrica e permite novas relações da área ambiental com instituições internacionais como a OCDE e fundações privadas internacionais dedicadas aos projetos socioambientais.

Viabiliza, também, o fortalecimento do setor não governamental ambientalista, com pautas nacionais e próprias, para o controle social e a transparência da gestão pública em meio ambiente. Favorece, ainda, o amadurecimento das relações institucionais com o Ministério das Relações Exteriores, na sua maior expressão política, o Banco Central, o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, os setores responsáveis pelos assuntos internacionais dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, em patamares muito distintos dos experimentados ainda com a antiga Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN) do Ministério do Planejamento. Enfim, uma envergadura

política e de recursos financeiros impensáveis na década de 1970, quando tudo começou.

É possível observar que a cooperação internacional na área de meio ambiente também sofreu mudanças na forma de atuar com o Brasil. Se no início atuou como suporte da estruturação da gestão ambiental pública brasileira, hoje atua como parceira, com resultados que acabam por possibilitar outras formas de cooperação com países em desenvolvimento. Os desdobramentos desse processo levam a situações inovadoras como a criação do Escritório do PNUMA no Brasil e às novas agendas bilaterais em meio ambiente, envolvendo não só a cooperação com países desenvolvidos, mas com países em desenvolvimento em novos arranjos que favorecem o progresso nas negociações internacionais, como no caso dos países do Basic – Brasil, África do Sul, Índia e China.

Nesses anos, estabeleceu-se uma nova referência em cooperação internacional e meio ambiente no Brasil. Temos tido protagonismo na proposição e no encaminhamento de soluções dos problemas ambientais globais e na capacidade nacional de buscar novos modelos de iniciativas que definam a envergadura política do país nessa agenda. Os desafios ambientais postos para os próximos anos devem assegurar um novo papel com vistas à cooperação internacional.

Tudo isto é muito positivo, mas requer uma visão estratégica inovadora das políticas ambientais e dos arranjos que o país dispõe para lidar com as novas dinâmicas e requisitos da cooperação internacional na área ambiental. Trata-se de ir adiante da “pregação para os convertidos” ou de uma visão de desenvolvimento às custas da exploração dos recursos naturais. O novo debate é sobre as políticas de desenvolvimento, dentre elas as políticas ambientais, e uma nova visão de futuro, de compromissos comuns e ganhos

de qualidade de vida. Um caminho de convergências e não mais de polarizações, baseado em soluções nas quais a sociedade brasileira é a grande beneficiária de uma gestão ambiental pública eficiente e modelada por parcerias nacionais estratégicas nos setores público e privado. O debate ambiental não é mais uma prerrogativa de um pequeno grupo de atores políticos. É da sociedade, pois as suas políticas interferem diretamente na qualidade de vida dos brasileiros. É preciso mudar com a urgência do presente.

Referências

ALMINO, João. *Naturezas Mortas: a filosofia política do ecologismo*. Rio de Janeiro: Editora Barléu Edições Ltda., 2004.

BANCO MUNDIAL. *Relatório do Programa PPG7. 2009*. Disponível em: <www.worldbank.org>.

FERRY, Luc. *A Nova Ordem Ecológica: a árvore, o animal e o homem*. Rio de Janeiro: DIFEL Editora, 2009.

HOCHSTETLER, K. & KECK, M.E. *Greening Brazil: environment activism in state and society*. USA: Duke University Press, 2007.

KRAFT, Michael E. *Environmental Policy and Politics*. USA: Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 2001.

LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2007.

LANDIM, Maria Luiza P. F. *Ética e Natureza*. Rio de Janeiro: Editora Uapé, 2001.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Relatório de Gestão e de Resultados 2010 – 2016*. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em: maio 2016.

MARGULIS, Sergio. *O Desempenho do Governo Brasileiro, dos Órgãos Contratantes e do Banco Mundial em relação à Questão Ambiental no Programa Polonoroeste. Texto de Discussão*, IPEA. Brasília, 1991.

PEPPER, David. *The roots of modern environmentalism*. London: Croom Helm, 1984. In: ALMINO, J. 2004.

NOGUEIRA-NETO, Paulo. *Uma Trajetória Ambientalista: Diário de Paulo Nogueira-Neto*. São Paulo: Empresa das Artes, 2010.

RICARDO, Beto (org). *Povos Indígenas no Brasil – 1987-1990*. Acervo do Instituto Socioambiental – ISA. Brasília, 1990.

ROLSTON, Holmes III. *Philosophy Gone Wild – Environmental Ethics*. Buffalo: N.Y. Prometheus Books, 1989.

SHAMAN, David. *Brazil's Pollution Regulatory Structure and Background*. 1996. Disponível em: <www.worldbank.org>.



RECURSOS HÍDRICOS



CELEBRAÇÃO DOS 30 ANOS DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS NO CENÁRIO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA

Vicente Andreu Guillo¹

1. A Agência Nacional de Águas e o Setor de Recursos Hídricos do Brasil

O projeto de criação da Agência Nacional de Águas (ANA) foi aprovado pelo Congresso Nacional em junho de 2000 e, desde então, a ANA foi constituída como uma autarquia especial com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a responsabilidade de implementar a

¹ Diretor presidente da Agência Nacional de Águas (ANA) desde 2010 e membro titular do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) desde 2008. Foi secretário de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente (SRHU/MMA) de 2008 a 2010 e secretário Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente da Prefeitura de Campinas (2007 e 2008). Presidiu a Usina Termelétrica Nova Piratininga Ltda. (2005-2007) e a Sociedade de Abastecimento de Campinas – SANASA (2001-2003). Foi diretor da Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL Paulista) de 1995 a 1997. Vicente Andreu é formado em Estatística pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

Minhas considerações sobre a parceria da ANA com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) têm, portanto, esta dimensão temporal de dezesseis anos, com ênfase nos últimos seis anos, nos quais tenho a honra de dirigir esta importante instituição brasileira. A ANA tem o desafio de assegurar a integridade do acervo hídrico brasileiro e disciplinar o seu uso em benefício de todos os brasileiros na busca de um futuro de desenvolvimento e sustentabilidade. Para tanto, a Agência dispõe de um qualificado quadro técnico de 225 especialistas em recursos hídricos e geoprocessamento, dos quais 55 com título de doutor, 116 com grau de mestrado e dezenas de técnicos com outras titulações de pós-graduação, além de sua equipe administrativa.

A alta qualificação de seus técnicos, a experiência técnica acumulada, a necessidade de intercâmbio de informações e seu papel e responsabilidade institucional têm corroborado para que a ANA tenha, cada vez mais, um papel relevante no cenário das instituições brasileiras que participam e contribuem para a agenda oficial da cooperação técnica internacional praticada pelo país.

Para entender a atuação da ANA, é importante mencionar que a Política Nacional de Recursos Hídricos e o SINGREH, criados pela Lei n. 9.433/97, definiram um arranjo institucional descentralizado, participativo e moderno, com base na gestão compartilhada do uso da água. A Política estabeleceu os fundamentos, os objetivos, as diretrizes e os instrumentos para a boa gestão dos recursos hídricos do país, enquanto o SINGREH definiu as formas de coordenação da gestão integrada das águas, nas quais se incluem a definição de arbitragem administrativa dos conflitos relativos aos recursos hídricos, as formas de regulação, controle do uso, conservação e recuperação dos recursos hídricos, bem como de promoção da

cobrança pelo uso da água. O SINGREH tem como objetivos: coordenar a gestão integrada das águas; implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos; planejar, regular e controlar o uso, a conservação e a recuperação dos recursos hídricos; e promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Entre os principais desafios da ANA incluem-se o monitoramento hidrológico, que tem sido um dos temas mais requisitados nas demandas recebidas para cooperação técnica internacional. Nossa tarefa, além da coordenação da Rede Hidrometeorológica Nacional, contempla o apoio aos estados, a articulação entre sistemas de informações estaduais e setoriais e o fomento de atividades que permitam a obtenção de informações com maior precisão e com custos otimizados.

Outro desafio relevante da ANA diz respeito à articulação setorial, um dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, que recomenda que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada. Nesse sentido, o SINGREH consolida o modelo de gestão participativa no qual os colegiados de recursos hídricos são compostos pelo Poder Público, usuários e sociedade civil. Neste contexto, está em implementação o Programa Interáguas, uma operação de empréstimo junto ao Banco Mundial que favorece ações articuladas em recursos hídricos entre os Ministérios do Meio Ambiente, das Cidades e da Integração Nacional.

Ainda no âmbito dessa articulação, a ANA tem atuado como mediadora nos conflitos de uso gerados nos principais reservatórios brasileiros, notadamente em ações do setor elétrico, em articulação com o Operador Nacional do Sistema Elétrico, órgão responsável pela coordenação e controle da operação das instalações de geração e transmissão de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional.

Praticamente todas as atividades da ANA implicam algum nível de articulação com os estados em agendas específicas,

podendo assumir grandes dimensões, como é o caso dos estudos das questões afetas ao monitoramento hidrológico e ao tema das águas subterrâneas, em particular do Aquífero Guarani transfronteiriço. Consciente da necessidade de incrementar esta agenda com foco nas condições para o exercício da gestão de recursos hídricos de uma forma mais ampla, foi concebido o Pacto Nacional pela Gestão das Águas, que visa fortalecer a gestão integrada dos recursos hídricos no país, valendo-se para tanto da construção de compromissos entre os entes federados, visando a superação de desafios comuns e a promoção do uso múltiplo e sustentável dos recursos hídricos, sobretudo em bacias compartilhadas. Esse objetivo maior desdobra-se em outros dois mais específicos, quais sejam: i) a promoção da efetiva articulação entre os processos de gestão das águas e de regulação dos seus usos, conduzidos nas esferas nacional e estadual; e ii) o fortalecimento do modelo brasileiro de governança das águas, integrado, descentralizado e participativo.

A experiência destas parcerias tem contribuído para o fortalecimento da ANA, ampliando o leque de possibilidades temáticas a serem oferecidas na cooperação internacional, notadamente com países que apresentam desafios semelhantes. Nesse caso, a ABC identifica os temas mais relevantes para o país no âmbito da Cooperação Sul-Sul brasileira e, no que se refere aos recursos hídricos, em articulação com a ANA, elabora projetos que visam atender às demandas internacionais. Junto às distintas áreas técnicas envolvidas na ANA, os temas são desenvolvidos de forma que resultem em benefícios para ambas as partes.

Um dos temas recorrentes apresentados pelos países no âmbito da Cooperação Sul-Sul brasileira diz respeito ao desenvolvimento do monitoramento de quantidade e qualidade das águas, o que contribui como informação básica para o processo de gestão e para o conhecimento e mitigação dos eventos críticos. Outro tema

relevante tratado pela Agência, e que tem sido recorrente nas demandas internacionais por cooperação técnica, diz respeito aos planos de recursos hídricos de bacias hidrográficas. Experiências como os Planos da Bacia Amazônica-Afluentes da Margem Direita e da Bacia do Paranaíba, por exemplo, são exemplos exitosos nesta área temática e têm sido repassados em atividades da cooperação internacional da ANA.

Ainda da agenda interna da ANA, um tema recorrente nos projetos de cooperação internacional relaciona-se com o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, um processo em evolução e que superou a marca de mais de 1,1 milhão consultas ao Hidroweb realizadas por diferentes usuários de recursos hídricos. Especialmente um projeto de cooperação técnica realizado com o México foi relevante para o intercâmbio de informações neste tema para as duas instituições.

A agenda de conservação e uso racional da água da ANA envolve questões relativas ao reuso de água e ao que se convencionou chamar de Programa Produtor de Água que tem como foco o estímulo à política de Pagamento por Serviços Ambientais, voltada à proteção dos recursos hídricos no Brasil, experiência e conhecimento repassado para diversos países da América Central. Os projetos tratam de temas como a redução da erosão dos solos e o assoreamento de mananciais no meio rural, propiciando a melhoria da qualidade, a ampliação e a regularização da oferta de água em bacias hidrográficas de importância estratégica para o país.

A Agenda de Águas Subterrâneas da ANA tem executado atividades voltadas à expansão do conhecimento hidrogeológico para apoiar os estados na gestão de recursos hídricos em aquíferos inseridos em regiões metropolitanas que têm papel importante no abastecimento humano e em aquíferos

interestaduais e transfronteiriços que apresentam elevada demanda e vulnerabilidade potencial. Com relação aos aquíferos transfronteiriços, a iniciativa pioneira é o estudo para avaliação dos aquíferos das bacias sedimentares da Província Hidrogeológica Amazonas no Brasil e Cidades-Piloto, em fase de finalização. Esse estudo foi seguido do estudo de vulnerabilidade natural à contaminação e estratégias de proteção do Sistema Aquífero Guarani nas áreas de afloramento, em desenvolvimento, com previsão de finalização em 2014.

O tema de águas subterrâneas também tem aparecido em alguns projetos de cooperação internacional e, neste contexto, há que se ressaltar o possível potencial de cooperação quando se consideram os aquíferos compartilhados com outros países.

O país avançou na estruturação de um arcabouço legal e institucional para a gestão dos recursos hídricos, propiciando um ambiente mais propício às atividades demandantes de água e para a conservação dos nossos recursos hídricos. A água é essencial para o desenvolvimento social e econômico e, para garantir a segurança hídrica, é preciso sempre melhorar a gestão desse recurso.

Este notável conjunto de experiências, circunscrito em um grande tema chamado de “gestão de recursos hídricos”, dotou a ANA da necessária capacidade institucional e técnica para atuar no rol das instituições brasileiras que apoiam o MRE, e em especial a ABC, na agenda de cooperação técnica internacional do país, notadamente com os países em desenvolvimento, uma das prioridades da política externa do país.

2. Perspectiva histórica e analítica da parceria ANA-ABC

Em termos históricos, a primeira missão prospectiva da Agência Brasileira de Cooperação que contou com a participação

da Agência Nacional de Águas foi realizada em maio de 2001, na Bolívia, no contexto da discussão de um projeto de cooperação técnica na Bacia do Alto Paraguai. Naquele ano, a Agência participou em missões e reuniões internacionais com a França, Reino Unido e Estados Unidos, no âmbito bilateral, e com PNUMA, Unesco e OEA, no âmbito multilateral.

Desde então, a ANA realizou, com diferentes níveis de profundidade, discussões técnicas, participou de missões de prospecção e implementou projetos com diferentes países, em sua maioria na América do Sul, América Central, Caribe e Países Africanos de Língua Portuguesa. Esse conjunto de ações permitiu que a ANA contribuísse, de forma significativa, às ações oficiais do Governo brasileiro na cooperação internacional, em grande maioria, no contexto da cooperação técnica e sob a coordenação da ABC.

Neste amplo espectro da cooperação técnica oficial brasileira, notadamente a partir dos anos 90, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, mais conhecida como “Rio 92” ou “Eco-92”, o tema ambiental e “a gestão eco compatível dos recursos de água doce”, como colocado nos documentos da época, apareceu como uma das prioridades da agenda da cooperação internacional.

A combinação do binômio “cooperação técnica internacional” com a área temática “gestão de recursos hídricos” se refletiu de forma considerável na agenda da cooperação técnica oficial brasileira nos anos 90 e teve um incremento significativo com a criação da ANA, em 2000. A partir daí, a ANA participou de dezenas de missões bilaterais e discutiu iniciativas de cooperação regional, notadamente no que se refere aos recursos hídricos na Bacia Amazônica, com a participação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e no contexto da Bacia do Prata,

com o CIC Plata (Comitê Intergovernamental da Bacia do Prata), além de reuniões de Comitês de Vizinhança e outros foros regionais. No cenário da América do Sul isso é relevante se considerarmos que a maior parte das fronteiras do país é definida por rios, por um lado, além da polarização da agenda internacional, cada vez mais, em temas como acesso à água e conservação para fins múltiplos, por outro.

Especialmente a partir da década de 1990, cresceu a importância do tema dos recursos hídricos nos diálogos e eventos internacionais, o que resultou em convenções e declarações técnicas e políticas de alto nível no âmbito das nações. Considerando as assimetrias entre os países, notadamente entre os países em desenvolvimento, a cooperação técnica internacional aparece como uma ferramenta importante para reduzir as assimetrias institucionais e contribuir para o fortalecimento das relações do Brasil com outros países. Este tema, até os dias atuais, faz parte do leque de prioridades temáticas da agenda da cooperação técnica internacional do Brasil e é uma das prioridades da política externa brasileira, em todos seus matizes.

Sendo uma das regiões prioritárias para cooperação, o mapa ilustra a situação, em 2016, do conjunto de projetos da ANA na América Central, Caribe e América do Sul.

CELEBRAÇÃO DOS 30 ANOS DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO:
A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS NO CENÁRIO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA



Expandindo a análise do cenário internacional, notadamente no contexto dos países em desenvolvimento, a ANA pode realizar ações de cooperação atualmente enquadradas como “Cooperação Técnica Sul-Sul Brasileira”. Esta tipologia de cooperação se sustenta na premissa do intercâmbio horizontal de conhecimentos e experiências nos países em desenvolvimento desta esfera geopolítica e a ANA atua, primordialmente, por meio de ações de fortalecimento dos quadros profissionais e aprimoramento de competências técnicas das instituições beneficiárias.

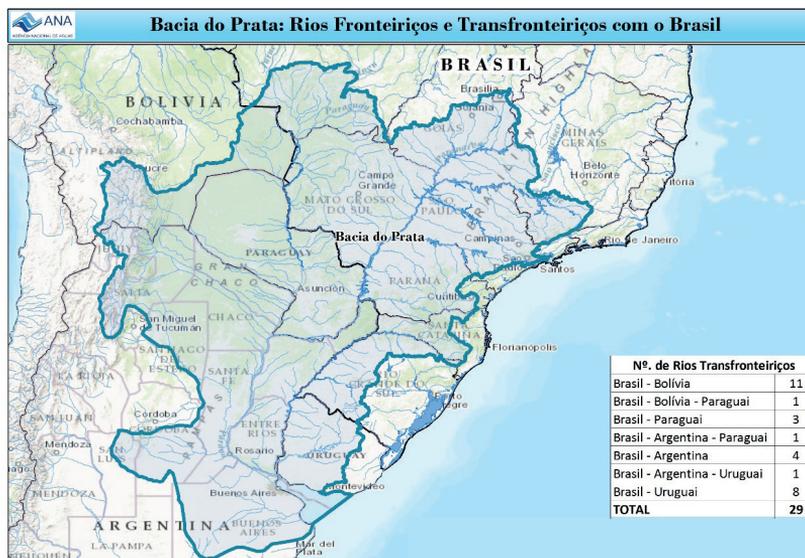
As ações de cooperação internacional da ANA, consolidadas em uma “Estratégia de Atuação Internacional da ANA”, aprovada pela Diretoria Colegiada, têm contribuído para o cumprimento de compromissos assumidos pelo Governo brasileiro em foros internacionais e para o fortalecimento das relações de cooperação técnica com parceiros bilaterais, multilaterais e entidades internacionais. Atuando de forma ajustada às prioridades da política externa do país, a ANA tem priorizado a parceria com países da América Latina e Caribe e com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), atendendo demandas apresentadas pelos países e que se inserem na estratégia da cooperação Sul-Sul, um mecanismo de intercâmbio horizontal de conhecimentos entre o Brasil e países cooperantes. Ao longo dos últimos anos, a ANA busca contribuir para o fortalecimento técnico de instituições congêneres com ênfase na transferência tecnológica, no treinamento de recursos humanos e instrumentalização de sistemas de monitoramento e no intercâmbio de experiências, conhecimento e melhores práticas de gestão de recursos hídricos, tema cada vez mais presente na agenda internacional.

Considerando nossa localização geográfica na América do Sul, onde compartilhamos duas das maiores bacias hidrográficas do planeta – Bacia Amazônica e Bacia do Prata – é extremamente relevante estreitar a relação de cooperação regional, visando

contribuir para a segurança hídrica nos países parceiros e para viabilizar processos nacionais de desenvolvimento equilibrado e sustentável na região. Além de diferentes iniciativas bilaterais com países como Argentina, Bolívia, Colômbia, Peru e Uruguai, destaco a parceria com a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) em iniciativa que mescla o aporte da capacitação técnica da ANA com a coordenação operacional daquele organismo, legitimamente mandatado pelos países amazônicos para esta tarefa de integração regional.

Uma questão relevante que tem rebatimento nas das ações de cooperação técnica na América do Sul é o fato do Brasil compartilhar 74 rios fronteiriços e transfronteiriços, mostrados na figura abaixo para a Bacia Amazônica e para a Bacia do Prata.





No âmbito da agenda internacional da ANA, destaco nossa participação nos mais importantes fóruns internacionais relacionados à água e, em especial, o papel desempenhado na realização das edições do Fórum Mundial da Água, o maior do planeta sobre o tema da água. Nas últimas edições do Fórum, a ANA participou da coordenação da representação brasileira e apoiou a coordenação da participação do continente americano (Norte, Sul, Central e Caribe) no evento oficial. Neste momento, registro o apoio significativo da ANA ao governo brasileiro e ao governo do Distrito Federal, em particular, na tarefa de sediar em Brasília o 8º Fórum Mundial, em 2018.

Além dos países latino-americanos, a Agência Nacional de Águas tem uma agenda de cooperação com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), tanto em ações bilaterais com alguns países que a compõe como em iniciativas de caráter regional, como o projeto “Capacitação aos países da CPLP conforme estabelecido no Plano de Formação da Comunidade dos Países de

Língua Portuguesa em Matéria de Recursos Hídricos”. Ressalto que, em 2006, em reunião dos Ministros do Ambiente da CPLP, a Plataforma de Cooperação na Área Ambiental da CPLP estabeleceu que Brasil e Portugal deveriam coordenar as ações de cooperação na área temática da “gestão integrada dos recursos hídricos”, sendo a ANA designada como ponto focal para esta iniciativa pelo lado brasileiro.

Além de mandatada para o apoio aos países africanos de língua portuguesa, a parceria e a cooperação com esse grupo de países na área de recursos hídricos traz evidentes vantagens comparativas em suas atividades se considerarmos a utilização do mesmo idioma, as similaridades entre o Brasil e alguns desses países em termos geográficos, físicos, climáticos e, principalmente, em termos de necessidades e desafios para a gestão dos recursos hídricos.

A despeito de seu foco maior de atuação na cooperação horizontal (Sul-Sul), a ANA também se utiliza da cooperação recebida do exterior de países desenvolvidos, em ações de cooperação técnica com a Alemanha, Espanha, Estados Unidos da América, França, Itália, Japão e Portugal, entre outros. Pelo menos três vertentes podem ser observadas nessas parcerias com os países desenvolvidos: i) na primeira, a ANA capacita seus técnicos a partir de acordos assinados, por exemplo, com instituições americanas (United Army Corps of Engineers – USACE e United States Geological Survey – USGS) para tratar de temas de interesse atual da Agência, tais como planos de controle de cheias, operação de reservatórios, aspectos regulatórios e planejamento e operação de rede, no caso da USACE e operação de redes hidrológicas e ferramentas relacionadas à qualidade de água e usos de recursos hídricos, no caso da USGS; ii) em outra vertente, a ANA interage nos clássicos moldes da “cooperação recebida”, como com a França em projetos de cooperação técnica na área de hidrologia espacial;

e iii) na última, atuamos com alguns países desenvolvidos em projetos de cooperação técnica triangular, como o exemplo de Brasil-Alemanha-Moçambique, em um projeto que tratou de gestão de eventos hidrológicos críticos, e Brasil-Japão-Países Amazônicos para capacitação de técnicos de países amazônicos em medição de vazão de grandes rios.

Os aportes recebidos da cooperação francesa em monitoramento da qualidade e quantidade de água, que ainda temos atualmente em hidrologia espacial na Amazônia, são exemplos da alta qualidade da cooperação técnica recebida do exterior e que contribuíram para a capacitação dos técnicos da instituição e para o adensamento de nossas articulações institucionais, em especial com os países com os quais compartilhamos a gestão de recursos hídricos. A ANA, seguindo a tendência do Brasil, teve uma diminuição das ações de cooperação técnica recebida de países desenvolvidos e um aumento nas ações horizontais de cooperação e naquela prestada a países em desenvolvimento.

De modo a aprofundar o conhecimento da Agência em determinados temas específicos, a ANA também realiza cooperação internacional a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para aprofundar conhecimentos sobre governança da água, alocação de água e suporte para aprimoramento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

A ativa participação do Brasil no cenário internacional nas esferas políticas, diplomáticas e técnicas afetas ao tema da água tem contribuído para os avanços na gestão dos recursos hídricos, especialmente nas questões das águas fronteiriças e transfronteiriças.

Estas informações sintetizam o papel da ANA no cenário internacional, que é compatível com a importância do tema, com a relevância do país, que detém 12% da água doce do planeta, e com

a posição protagonista do Brasil no cenário geopolítico mundial. Este é um panorama genérico da atuação internacional da ANA nos últimos anos, que trouxe ganhos inquestionáveis para a própria instituição e para suas parcerias institucionais, tanto na esfera nacional como internacional.

3. Visão prospectiva da parceria ANA-ABC para os próximos anos

Uma visão prospectiva da parceria entre a ANA e a ABC para os próximos anos pode ser colocada em três dimensões específicas:

3.1. A oportunidade do fortalecimento da cooperação com países em desenvolvimento no contexto da estratégia de cooperação Sul-Sul

Considerando a localização geográfica do Brasil na América do Sul, é extremamente relevante estreitar cada vez mais as relações de cooperação bilateral e regional, visando a contribuir para a segurança hídrica nos países parceiros e para viabilizar processos nacionais de desenvolvimento equilibrado e sustentável na região.

As ações de cooperação técnica da ANA corroboram cada uma das propostas do Ministério das Relações Exteriores de aperfeiçoar os mecanismos de gestão sustentável dos recursos hídricos transfronteiriços e de contribuir para o desenvolvimento e fortalecimento das competências disponíveis no país parceiro, entendendo a cooperação técnica Sul-Sul como um intercâmbio horizontal de conhecimentos e experiências entre o Brasil e determinado país.

A capacidade técnica da ANA legitima a postulação de participação nas diferentes vertentes da cooperação técnica Sul-Sul brasileira: Bilateral (implementação de mais de uma dezena de projetos), Trilateral (tanto entre países em desenvolvimento como

com país desenvolvido ou organismo internacional) e em Bloco (CPLP e OTCA são exemplos atuais da atuação da ANA).

3.2. A oportunidade do fortalecimento da cooperação por conta da realização do 8º Fórum Mundial da Água em 2018

Ainda no cenário internacional, destaca-se a participação da ANA nos mais importantes fóruns internacionais relacionados à água e, em especial, o papel desempenhado na realização das edições do Fórum Mundial da Água, evento realizado a cada três anos por determinado país/cidade e pelo Conselho Mundial da Água.

A realização do Fórum, em sua primeira edição no Hemisfério Sul, certamente contribuirá para o fortalecimento da cooperação entre os países em desenvolvimento, adensando as ações da cooperação técnica Sul-Sul.



A expectativa é que este evento conte com a participação de aproximadamente 150 países e a presença de cerca de 30.000 participantes. O 8º Fórum Mundial da Água de 2018 em Brasília induzirá a participação dos países em desenvolvimento e, com isso, fomentará a formação de alianças e ações de cooperação

internacional neste expressivo conjunto de países do planeta. Considerando que a tipologia da cooperação técnica é a mais importante no conjunto de oportunidades da cooperação internacional, pode-se antever que a agenda oficial da cooperação técnica do Brasil poderá ter um incremento considerável em função da realização deste importante evento da agenda internacional em 2018.

3.3. A oportunidade de inserção de novos temas da agenda internacional referente à gestão de recursos hídricos

Algumas das ações de cooperação internacional da ANA guardam relação com temas importantes da agenda ambiental do país, podendo ressaltar-se alguns deles:

- i. *Mudanças do Clima e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)* – as mudanças climáticas constituem um problema complexo, com consequências em diversas esferas do ambiente natural e da sociedade. Nesse sentido, o componente “água” está sendo desenvolvido com forte apoio e participação da Agência e com base em elementos estruturantes consensuados entre os atores participantes da Rede Água, quais sejam: diretrizes para a elaboração de cenários; geração de conhecimento; instrumentos de gestão de recursos hídricos; governança; e interação com setores usuários.

Muitas das ações de cooperação técnica nos próximos anos estarão, certamente, ligadas ao tema das mudanças climáticas, ponto prioritário na agenda ambiental de todo mundo. Por outro lado, no que se refere aos ODS, há um capítulo específico destinado à água e que visa “assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água para todos”. A ANA tem se dedicado a este tema e construído

um sólido conhecimento que permitirá, em um futuro próximo, intercambiar informações técnicas e demandar e prestar cooperação técnica nesta área temática, seja no âmbito bilateral, seja no multilateral.

- ii. *Eventos Extremos: Secas e Enchentes* – a ANA tem se empenhado para prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, em apoio aos estados e municípios e em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil. Este tema já é contemplado em diferentes projetos de cooperação internacional e tende a ser priorizado em função do crescimento de sua importância na agenda internacional.
- iii. *Governança da Água no Cenário Internacional* – No ambiente internacional, atuam inúmeras agências, programas, projetos e foros em aspectos específicos de recursos hídricos. Apenas na Organização das Nações Unidas (ONU), a agenda da água encontra-se distribuída entre o Programa Hidrológico Internacional da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco, encarregado da capacitação, estudos e pesquisas voltados a recursos hídricos; a Organização Meteorológica Mundial OMM, encarregada dos aspectos de medição climatológica e hidrometeorológica; o Programa das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO, encarregado das questões de água para a produção agrícola; o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, responsável pelas funções ecossistêmicas dos biomas e, por extensão, da água; o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, encarregado de implementar projetos de desenvolvimento, inclusive no que se refere à água; e o Programa das Nações Unidas para

os Assentamentos Humanos – Habitat, que se encarregada da água para abastecimento urbano, entre outros.

No entanto, apesar das várias iniciativas e eventos internacionais promovidos pela ONU e outras organizações, as discussões não conseguem alcançar consensos mínimos em questões relacionadas à água e, quando muito, resultam em recomendações ou planos de ação, de caráter genérico e voluntário. Outras articulações de destaque na ação do Brasil situam-se no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a Conferência dos Países Ibero-Americanos de Águas (Codia) onde há um enorme potencial de articulação para o desenvolvimento da gestão hídrica nos países e para o fortalecimento destes no âmbito da comunidade das nações de forma a elevar o tema da água nas agendas nacionais e internacionais. Uma agenda internacional de governança da água precisaria, nos dias atuais, não apenas lidar com o complexo contexto global, como estar preparada para identificar e tratar, de forma estruturada, novas realidades produzidas por impactos das mudanças do clima e outras questões emergentes na área de recursos hídricos. Isso implica, entre outros desafios, o desenvolvimento de capacidades, o intercâmbio de conhecimento e tecnologias e a cooperação em sistemas de gestão e de monitoramento.

Por tudo isso, faz-se necessária a busca de um alinhamento conceitual e operacional das iniciativas voltadas à questão dos recursos hídricos, em seus diferentes aspectos, de forma a compatibilizar agendas na busca de objetivos comuns de enfrentamento dos desafios atuais, bem como dos futuros, trazidos pelas perspectivas de mudanças do clima, pelo crescimento da população mundial e outras questões. Esse alinhamento poderia ser viabilizado

pelo fortalecimento das ações de articulação entre os programas e agências existentes no âmbito da ONU, ou mesmo pela constituição de um novo mecanismo, seja ele um organismo, agência ou programa, que se ocupe da transversalidade necessária ao enfrentamento dos problemas identificados. Apenas assim seria possível apoiar os países de forma articulada na construção de estratégias robustas de gestão das águas.

4. Considerações finais

Finalizo esta manifestação da Agência Nacional de Águas na celebração dos 30 anos de atuação da Agência Brasileira de Cooperação expressando o reconhecimento da importância da ABC no cenário institucional do Brasil e sua relevância no adensamento das relações internacionais do país, notadamente na relação com os países desenvolvidos, com os países em desenvolvimento e com os mais importantes organismos multilaterais.

Sua função de coordenar as ações da cooperação técnica internacional do país a coloca em posição de destaque entre as instituições governamentais, especialmente por responder por tão importante pauta oficial do governo brasileiro. Neste cenário, a Agência Nacional de Águas sente-se honrada em participar do esforço do país de estreitar os relacionamentos bilaterais e multilaterais no tema de recursos hídricos.

Não há dúvida de que a estratégia planetária no século XXI, que traga a paz e desenvolvimento entre os países, contempla, cada vez mais, o exercício da parceria entre os povos, entre os governos, entre as instituições; sabemos que o futuro priorizará aqueles que praticam a cooperação e a parceria, em seus diferentes matizes.

O tema da água é, e certamente continuará sendo, relevante na agenda internacional por diversas razões, entre as quais: i) por

ser indispensável à vida; ii) por ser fundamental para a produção de alimentos; iii) por seus inúmeros usos entre os quais o energético, industrial, saneamento, comercial, recreação e outros; e iv) por sua importância na resiliência dos ecossistemas e no desenvolvimento de medidas de adaptação climáticas. Os desafios da gestão de recursos hídricos são enormes e a cooperação é um instrumento indispensável para diminuir as assimetrias institucionais e fortalecer as instituições encarregadas desta importante tarefa.

Nos últimos anos, a agenda internacional da ANA registrou um expressivo crescimento em termos de números de projetos, atividades de cooperação e participação em eventos e foros internacionais do setor. Não há dúvida de que essa agenda tende a crescer com a realização, pela primeira vez no Hemisfério Sul, de uma edição do Fórum Mundial da Água; o próprio tema principal do 8º Fórum Mundial da Água é “Compartilhando Água”, que remete à oportunidade de fortalecer parcerias e fomentar ações de cooperação entre os países e instituições.

Neste cenário, a expectativa da Agência Nacional de Águas é de, tanto quanto possível, fortalecer sua agenda internacional e, considerando que exercemos a tipologia da cooperação técnica, estreitar ainda mais nossa relação institucional com a Agência Brasileira de Cooperação.

Finalizo, parabenizando a ABC pela exitosa atuação nesses 30 anos e desejando que esta atuação seja continuada para o engrandecimento da cooperação técnica internacional do país e das instituições brasileiras partícipes, entre as quais honrosamente nos colocamos.



SAÚDE



DIPLOMACIA E COOPERAÇÃO EM SAÚDE: UMA PERSPECTIVA DA FIOCRUZ

*Luiz Eduardo Fonseca*¹

*Paulo Marchiori Buss*²

1. Introdução

A saúde tem sido parceira histórica das relações exteriores por sua importância política no plano internacional e como elemento-chave no âmbito da cooperação entre países. O recente processo de globalização marcou avanços na melhoria da qualidade de vida das populações, mas também aprofundou disparidades nos países periféricos ao circuito central da economia global, como também em muitos países desenvolvidos. Não é raro que países em desenvolvimento apresentem sérias limitações de governança, com sistemas fragmentados, subfinanciados e com “baixa capacidade de formular e implementar políticas de saúde capazes de satisfazer as necessidades de suas populações” (BUSS *et al.*, 2011, p. 242). Nesse sentido, pode-se afirmar que a cooperação internacional em saúde é uma dimensão importante na relação entre países.

1 Doutor em Saúde Pública na área da Saúde Global e assessor do Centro de Relações Internacionais em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz (CRIS-Fiocruz) Brasil; e-mail: <luiz.eduardo@fiocruz.br>.

2 Diretor do Centro de Relações Internacionais em Saúde da Fiocruz (CRIS-Fiocruz); ex-presidente da Fiocruz (2002-2009), professor titular da Escola Nacional de Saúde Pública e membro titular da Academia Nacional de Medicina; e-mail: <paulo.buss@fiocruz.br>.

O intercâmbio entre países no campo da saúde e a aplicabilidade de regulamentos e programas sanitários internacionais às realidades nacionais geram ações que incluem elementos considerados “diplomáticos” em essência³. No Brasil, essa parceria se manifesta pelo esforço da sua diplomacia política no apoio aos interesses do país no campo da saúde global. Estas ações se expressam em duas grandes frentes. A primeira se volta para o reforço da reitoria internacional em saúde junto a organismos multilaterais no que visa as políticas globais de saúde, a regulação sanitária internacional, a informação e normatização nesse campo. A segunda se aplica às parcerias estratégicas para a promoção e incorporação de fatores e determinantes econômicos e sociais externos ao setor saúde (políticas saudáveis, advocacia, problemas emergentes), no fortalecimento do desenvolvimento tecnológico e da inovação em saúde, que permitem ampliar a inserção do país no fluxo da globalização (biotecnologia, vacinas, recursos para diagnóstico, medicina e cirurgia, medicina molecular; genômica etc.), no acompanhamento de compromissos e no fortalecimento da cooperação internacional (ALCÁZAR, 2005).

Em 1988, a constituição brasileira instituiu um novo sistema de proteção social (seguridade social), pautado na universalização dos direitos sociais, no qual concebe saúde, previdência e assistência social como questões públicas e, portanto, de responsabilidade do estado (BRAVO, 2001). Desde então, a saúde como direito humano tem permeado grande parte das ações da nossa diplomacia em assuntos desse campo. Essa assertiva é importante porque tem

3 A evolução da diplomacia na defesa dos interesses nacionais, principalmente dos interesses econômicos das nações, corre em paralelo com a evolução das descobertas e práticas da medicina e da saúde pública nos diferentes países. Concomitantemente, o desenvolvimento do setor saúde estreita, cada vez mais, seus laços com o poder econômico a partir do momento que se cerca da indústria farmoquímica, farmacêutica e de equipamentos para o tratamento das enfermidades. Esta área alcança então a mais alta relevância no campo internacional, quando o discurso da saúde assume valor e importância por si mesmo – quando o indivíduo deixa de ser objeto intermediário e passa a ser o sujeito final de todas as ações, inclusive valorizado no âmbito dos direitos humanos.

orientado as negociações e ações da "diplomacia em saúde" do país, levando em conta a garantia da atenção à saúde em todos seus componentes de integralidade (promoção, prevenção, curativa e regenerativa) e com equidade. Ao assumir o preceito constitucional da saúde como direito e obrigação do estado, a diplomacia brasileira também inclui a necessidade de se considerar, no plano internacional, os determinantes mais amplos que interferem na saúde das pessoas e reforça o que vem sendo considerado "diplomacia em saúde", considerada uma área específica da política exterior de um país que busca através das relações internacionais melhorar os determinantes sociais e econômicos da saúde da sua população e dos países parceiros (KICKBUSCH *et al.*, 2007; BUSS e PELLEGRINI FILHO, 2007).

Com base nessa posição, orientada pelas estratégias da política externa brasileira a partir do ano 2000, a Fiocruz tem priorizado a cooperação com países tanto da região sul-americana (por meio da União de Nações Sul-Americanas – UNASUL), quanto com os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) na África, a partir daquilo que vem denominando "cooperação estruturante em saúde" (ALMEIDA *et al.*, 2010, p. 28; BUSS e FERREIRA, 2010a, p. 96; 2010b, p. 110-112, 116-117; BUSS *et al.*, 2011, p. 213, 219-221). Essa orientação, que desenvolvemos conceitualmente e praticamos há quase 10 anos, amplia a relação horizontal, incluindo inovações na negociação das propostas, na identificação dos interesses dos parceiros e participação dos mesmos no desenho da cooperação, calcada num planejamento estratégico conjunto, que situa as ações, não voltadas a resultados exclusivamente imediatos, mas integrados na construção, a médio e longo prazo, dos sistemas de saúde. No lugar da oferta de ajuda, trata-se de compartilhar soluções para responder às necessidades específicas do país ou instituição parceira, numa visão eminentemente estruturante. Com isso, busca-se romper com a

tradicional transferência passiva de conhecimento integrando o desenvolvimento de recursos humanos e de outras capacidades, pela mobilização de recursos endógenos do parceiro para lograr um avanço tecnológico compartilhado, utilizando o planejamento estratégico que incentive o “empoderamento” das autoridades locais, sempre numa perspectiva de construção de “redes de cooperação”.

2. Antecedentes

Este capítulo procura explicitar as relações entre a política externa brasileira neste início de século e o pensamento e ações da Fiocruz no campo das relações internacionais em saúde.

Desde o início do século XX – portanto, há mais de 100 anos – por meio do então Instituto de Manguinhos, sob a liderança de Oswaldo Cruz e Carlos Chagas, desenvolvia-se intensa atividade de cooperação do Brasil com instituições de países sul-americanos. Uma visita ao corredor principal de entrada do Palácio Mourisco – sede da Fiocruz, no Rio de Janeiro – permite ao visitante vislumbrar o imponente conjunto de bronzes que enaltecem a figura dos cientistas brasileiros da Fiocruz e agradecem pela cooperação desenvolvida.

O compromisso internacional do Brasil com a questão da saúde permanece ao longo do século. Em 1945, Geraldo Horácio de Paula Souza, da Faculdade de Higiene e Saúde Pública de São Paulo, foi designado pelo governo brasileiro como membro da delegação do país à Conferência de São Francisco, onde submeteu à apreciação dos países participantes memorando sugerindo que problemas de saúde pública fossem incluídos na Carta das Nações Unidas, recém-criada. Apoiado pela delegação chinesa, propôs processo para estudar a criação de uma agência internacional de saúde que, afinal, deu origem à Organização Mundial da Saúde (CANDEIAS, 1984). Outro nome brasileiro de destaque nas

relações internacionais em saúde, já nas décadas seguintes, é o de Marcelino Candau, médico que dirigiu a OMS por 20 anos, de 1953 a 1973, em plena Guerra Fria, tendo sido até hoje o único sul-americano a ocupar tal posição.

Nas últimas décadas, o Brasil vem ampliando seu papel em gestões diplomáticas no campo da saúde. O desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (SUS) permitiu que o país alcançasse sucesso na busca pela universalização da atenção integral em saúde, fator que muito colaborou para se conseguir uma resposta bastante positiva na luta contra o HIV-Aids, por exemplo. Esse esforço nacional passou a ter visibilidade global e fez com que o assunto entrasse na pauta da agenda internacional brasileira. Os nomes de diversos técnicos nacionais entram na lista de indicação para altos cargos da OMS e do Unids. Outro evento importante para a diplomacia em saúde do país foi o papel relevante que o Brasil assumiu na convenção internacional da luta contra o tabaco, cujo êxito se deveu muito à liderança brasileira nas negociações, articuladas entre os Ministérios da Saúde (MS) e das Relações Exteriores (MRE). A mesma parceria foi fundamental para se conquistar a garantia da produção de genéricos numa estratégia de posicionamento conjunto tanto junto à Organização Mundial da Saúde (OMS) quanto da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Outro claro exemplo do que se denomina “diplomacia da saúde” foi a atuação diplomática brasileira em Doha, em 2001, com vistas a garantir “a prioridade da saúde sobre o comércio”, onde teve ativa atuação e contribuiu para a formulação da declaração TRIPS de saúde pública – importante acordo no âmbito da OMC e seus membros, que reconhece a saúde como campo que não pode ser subordinada aos interesses do comércio internacional. Participou-se, também conjuntamente, da discussão sobre

propriedade intelectual na perspectiva de associar a justiça social à saúde, atenuando a correlação de forças entre comércio e saúde.

Tradicionalmente, o comércio ocupa o centro da ação diplomática; entretanto, a abertura de mercados para exportação exige contrapartidas que podem ser prejudiciais à saúde. Isso fez com que o MRE assumisse a defesa dos princípios do SUS e o questionamento de acordos de comércio que viessem a colocar em risco êxitos alcançados para a saúde da população brasileira.

Finalmente, outro componente importante da diplomacia em saúde é a cooperação técnica internacional. Nesses trinta anos de vida, a Agencia Brasileira de Cooperação (ABC) vem atuando junto a países amigos e organismos internacionais a partir do conceito de “parceria para o desenvolvimento” que consolida a ideia de uma cooperação que conduz tanto ao compartilhamento de esforços, quanto de benefícios, a partir de programas e projetos de cooperação técnica para o desenvolvimento em diferentes setores como: gestão pública, meio ambiente, energia, agricultura, educação e saúde, entre outros (BRASIL, 2014).

O posicionamento da ABC tem se alinhado, desde sua criação, com a discussão do Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) que, em 1978, introduziu o termo “cooperação Sul-Sul” e incentivou a prática da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD). Essa reorientação da negociação da cooperação entre países tem embutida forte conotação diplomática e permite que os países parceiros alcancem harmonização de interesses, respeito à apropriação e liderança de cada um, com maior aproveitamento da reciprocidade no esforço realizado.

A Fiocruz tem sido parceira da ABC em diversas iniciativas de cooperação, através da Assessoria para Assuntos Internacionais do Ministério da Saúde (AISA), procurando criar uma abordagem técnica e solidária que compartilhe conhecimento e experiências,

orientações estratégicas e capacidade de trabalho, visando a um desenvolvimento mais equitativo entre os países. A cooperação internacional, como transferência não comercial de técnicas e conhecimentos, vem ampliando o papel político do Brasil na relação com outras nações. Historicamente dependente de iniciativas e disponibilidade financeira das grandes potências, a cooperação internacional se voltou para a promoção do desenvolvimento dos países mais pobres.

3. Cooperação internacional em saúde

Desde os anos de 1950, as abordagens da cooperação internacional na área da saúde têm acompanhado as reflexões sobre a questão do desenvolvimento com enfoque na transferência de conhecimento. A partir da Conferência de Alma Ata, em 1978, a cooperação internacional em saúde assume papel relevante na construção de sistemas de saúde de países menos desenvolvidos, baseados na estratégia da atenção primária à saúde. Por outro lado, no cenário da Guerra Fria, as ações de cooperação em saúde são influenciadas pelos movimentos de posicionamento alternativo dos países não alinhados (ALMEIDA *et al.*, 2010).

A segunda metade da década de 1980 e os anos de 1990 representaram um retrocesso nas propostas do PABA. Num cenário de crises econômicas e movimentos de globalização do capital, as agências financeiras internacionais adotaram o discurso do ajuste estrutural para os países em desenvolvimento. Essa abordagem marcou o discurso pela diminuição do papel do estado e trouxe novamente ao campo da cooperação internacional a figura da assistência técnica, agora utilizada para implementação dos ajustes propostos pelas agências, em vez de mecanismos de troca e diplomacia (FONSECA, 2011). Nesse cenário, apesar da crise econômica e da disseminação mundial da epidemia de HIV/Aids, as agendas restritivas de reforma do setor saúde prosperaram e

se disseminaram em todo o mundo. Os gastos em saúde foram submetidos às exigências dos ajustes macroeconômicos para o reembolso das dívidas externas e à implementação dos Planos de Ajustamento Estrutural do Banco Mundial que incorporavam os princípios neoliberais de “menos estado”, privatização, flexibilidade e desregulamentação, desconsiderando-se os problemas sociais (ALMEIDA, 1995; 2002).

Portanto, ao proclamar a saúde como direito e construir um sistema público único de saúde, a partir da Constituição de 1988, o Brasil, de certa maneira, colocou-se na contramão da orientação da economia política em saúde, que deixava de considerar os serviços de saúde como um bem público. Nesse sentido, a construção do SUS, nos anos de 1990 e na primeira década deste século, enriqueceram o país de experiências exitosas e replicáveis, no sentido de ampliação do acesso das populações mais carentes à atenção em saúde. Entretanto, no mesmo período, muitos países em desenvolvimento, principalmente no continente africano, viviam dificuldades com a negligência das agências financiadoras com as questões epidemiológicas e a saúde pública e eram forçados a ajustar seus programas públicos de atenção à saúde.

Segundo ALMEIDA *et al.* (2010), essas reformas dos sistemas de saúde no contexto dos ajustamentos estruturais não ajudaram a superar as desigualdades existentes, algumas vezes até agravados por um tipo de cooperação internacional que, naquele período, adotava intervenções muito técnicas, pautadas em ideias desenvolvidas nos países mais ricos e disseminação de equipamentos de alta tecnologia e novos produtos terapêuticos (drogas e vacinas). Na verdade, essa abordagem acabou enfraquecendo o apoio às ideias de fortalecimento dos sistemas de serviços de saúde, que vinham sendo aplicadas no final dos anos de 1970.

Os efeitos gerados pelos ajustes estruturais neoliberais, junto com o processo de globalização, sinalizaram a necessidade de uma nova atitude global e a ONU, pressionada pelo movimento social mundial, realizou diversas reuniões globais durante o chamado ciclo das grandes conferências temáticas (gênero, moradia, alimentação, ambiente, entre outras). Tal ciclo culminou, em 2000, com a Cúpula do Milênio, na qual 193 estados-membros subscreveram a Declaração do Milênio e comprometeram-se a alcançar, até 2015, os oito Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), três dos quais eram voltados para questões de saúde (UN, 2000). Essa iniciativa das Nações Unidas sensibilizou os financiadores tradicionais a apoiarem o cumprimento dos objetivos estabelecidos, tendo estes se comprometido a dedicar 0,7% do seu produto interno bruto à ajuda oficial para o desenvolvimento (AOD). Além disso, deve-se lembrar que todas as conferências temáticas mundiais também reiteraram a necessidade de cooperação entre países.

Os ODM acabaram estimulando a realização, pela Organização Mundial da Saúde, de iniciativas importantes no campo internacional da saúde, tais como as Iniciativas Globais em Saúde (*Global Health Initiatives* – GHIS), a criação de uma Comissão de Macroeconomia e Saúde (2001) e uma Comissão sobre Determinantes Sociais da Saúde (2006). Esse movimento trouxe também um paradoxo: ampliou os recursos e, principalmente, os atores da cooperação internacional, mas não produziu mudanças efetivas em termos de resultados globais em relação à saúde das populações.

No esforço para ampliar a eficácia e a eficiência da AOD no cumprimento das ODM, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), órgão que congrega países doadores, promoveu, a partir de 2003, em Roma, reuniões de alto nível com ênfase nos procedimentos até então vigentes na

cooperação entre países e sugerindo orientações que procuravam encorajar maior participação dos intervenientes, com ênfase na sociedade civil, no âmbito da cooperação internacional (OECD, 2006; 2008; 2011). O debate sobre a efetividade da cooperação reforçou a ideia da “horizontalidade” na cooperação internacional em saúde, na cooperação Sul-Sul e na construção de parcerias, ampliando a perspectiva de intercâmbio de experiências, aprendizado conjunto e compartilhamento de resultados e responsabilidades.

Esse cenário favoreceu o debate global sobre a efetividade das ajudas internacionais em saúde. Segundo BIRN, PILLAY e HOLTZ (2007, *apud* BUSS e FERREIRA, 2010a), a maior parte da cooperação internacional em saúde não é compartilhada entre países “equivalentes” e acabam refletindo a ordem global a partir de um tipo de assistência provida pelos países centrais. Na mesma linha de pensamento, um importante documento lançado pela Comissão do periódico *The Lancet* junto com a Universidade de Oslo sobre Governança Global para a Saúde se posiciona sobre a natureza política da saúde no mundo, em favor da determinação social da saúde, contra as inequidades em saúde, e critica os programas tradicionais de cooperação geralmente verticais e vinculados a doenças específicas e com pouco impacto nos sistemas de saúde. Por outro lado, o documento reforça a visão da saúde como direito e prega o fortalecimento de mecanismos já existentes nos países através de uma solidariedade global com responsabilidade compartilhada (COMISSÃO THE LANCET-UNIVERSIDADE DE OSLO, 2014).

3.1. Cooperação internacional em saúde da Fiocruz

Sem dúvida, todas as abordagens mencionadas anteriormente influenciaram a orientação que a Fiocruz vem adotando na cooperação internacional em saúde. Como já se fez menção, as orientações, em certa medida, ampliam as relações horizontais,

incluindo inovações na negociação das propostas, na identificação dos interesses dos parceiros e a participação dos mesmos no desenho da cooperação. A Fiocruz incorporou essas orientações para sua cooperação internacional a partir exatamente do início do atual século e traz para sua pauta, no lugar da oferta de ajuda, o compartilhamento de soluções para responder às necessidades específicas dos outros parceiros, procurando integrar no desenvolvimento de recursos humanos as capacidades e os recursos endógenos do próprio país para um avanço tecnológico compartilhado a partir de um planejamento estratégico que incentive maior “empoderamento” das autoridades locais.

Segundo PAIM e NUNES (1992), a evolução e crescente complexidade das práticas que organizam o trabalho em saúde, com a incorporação de novas tecnologias, estabelece padrões mutáveis do trabalho nesse campo que precisam ser incorporados aos sistemas de saúde no sentido de qualificar seu quadro de recursos humanos para reforço do seu desenvolvimento gerencial. Nesse sentido, a formação de especialistas em saúde coletiva foi uma política importante assumida pelo Ministério da Saúde, durante os anos de 1990, e imprescindível para a implantação do SUS no Brasil, movimento no qual a Fiocruz teve papel primordial no sentido de ordenar ideias, conceitos, concepções, proposições e estratégias passíveis de fundamentar um programa descentralizado de formação em saúde coletiva. A experiência de cooperar com o Ministério da Saúde do Brasil para a capacitação tanto individual quanto institucional em diferentes estados da federação foi fundamental para dar subsídios à atuação posterior da Fiocruz no âmbito da cooperação internacional.

Apoiada na política externa do Brasil, que desponta no início do século XXI como importante país de economia emergente no cenário global e com liderança regional, a Fiocruz tem priorizado a cooperação com países tanto da região sul-americana (UNASUL)

quanto com os países da CPLP na África, a partir do que vem sendo denominado “cooperação estruturante em saúde”.

A Fiocruz tem como premissa para a cooperação internacional em saúde o fortalecimento sustentável do componente público dos sistemas nacionais de saúde. Para isso, acredita ser fundamental promover o aperfeiçoamento das chamadas “forças estruturantes do sistema de saúde” por meio do reforço das suas instituições pilares: os institutos nacionais de saúde, assim como as escolas de saúde pública e de formação de pessoal técnico. Acreditamos que essas instituições sejam capazes não somente de assegurar maior rendimento ao sistema de saúde como um todo, mas também de dar continuidade e sustentabilidade aos projetos nacionais, uma vez que a esfera política de gestão dos ministérios muda a cada novo mandato político. Essa premissa é elemento de aporte da Fiocruz ao compartilhar a formulação de projetos de cooperação, calcada no respeito às necessidades dos parceiros sem deixar de levar em conta o que a experiência nos tem demonstrado. É a construção dessa abordagem que passaremos a tratar em seguida.

4. A cooperação estruturante em saúde

4.1. Bases teóricas

Os anos 80 e 90 do século passado foram palco de um acalorado debate em relação à expansão global de “novas” doenças transmissíveis e não transmissíveis (como Aids, câncer, diabetes e obesidade, entre outras), que ultrapassavam fronteiras geográficas. Esse debate, portanto, colocou a saúde na pauta das relações internacionais, definida, então, como “saúde internacional”. Naquele momento, duas questões demarcavam territórios conceituais mais amplos: seria a saúde mais um elemento das relações internacionais, circunscrito aos aspectos regulatórios, econômicos e militares, ou seria a saúde um processo

dentro de outros processos nacionais e internacionais e, portanto, a cargo de um “sistema” organizativo, cuja estrutura e dinâmica determinariam sua produção, reprodução e transformação? A esta segunda abordagem chamou-se a “dimensão internacional da saúde” (ROVERE, 1992: 85).

Este debate foi incorporado pelo Programa de Formação em Saúde Internacional da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), que surgiu em 1985. Como o processo de construção de sistemas nacionais de saúde na América Latina já vinha sendo implementado, desde o início do século XX, como resposta dos estados aos processos de adoecimento das populações, essa questão foi ponto central nas discussões do Programa de Formação em Saúde Internacional da Opas. Portanto, a experiência latino-americana de construção de sistemas de saúde mostrou que sua organização e estrutura dependia mais de fatores políticos e econômicos do que somente de fatores biológicos e trouxe para a saúde internacional a dimensão da relação saúde-doença calcada em diferentes elementos (biológicos, mentais, culturais e ambientais).

Cabe dizer que toda essa discussão já vinha há muito tempo sendo feita no campo da saúde pública, à luz de uma nova abordagem que levava em conta a “determinação social da saúde”, centrada nas relações entre saúde e sociedade (BARATA, 2009) e que constituiu, na década de 1970, num dos principais pilares teóricos do pensamento crítico que fundou a “saúde coletiva”⁴, um dos fundamentos teóricos que reforçaram o Movimento pela Reforma Sanitária⁵ (NUNES, 1996).

4 A Saúde Coletiva é definida como campo multidisciplinar de produção de conhecimentos e práticas em saúde, composto por diferentes áreas de saber, dada a complexidade de seu objeto, a saúde.

5 O Movimento pela Reforma Sanitária surgiu da indignação de setores da sociedade sobre o quadro de iniquidades no setor saúde. As primeiras articulações do Movimento datam da década de 1960 e atinge sua maturidade em fins da década de 1970 e princípio dos anos 1980, quando se estrutura nas universidades, no movimento sindical, no movimento popular e em experiências regionais de organização de serviços, consolidando-se na 8ª Conferência Nacional de Saúde.

O tema da saúde coletiva passa, então, para a agenda política brasileira incorporado numa esfera mais ampla com outros setores dos movimentos de base que se espalhavam, naquela época, pela sociedade brasileira, levantando a questão da responsabilidade do estado frente à saúde da população. O auge dessa luta, e também fruto da produção teórica da saúde coletiva (PAIM, 2008), ocorre na década seguinte durante a 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, na qual a concepção da determinação social da saúde aparece claramente em seu relatório final que define a saúde como “resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse de terra e acesso a serviços de saúde” (BRASIL, 1986). E, posteriormente, no texto da Constituição de 1988, que incorpora a “saúde como direito” e nas legislações subsequentes que criam o Sistema Único de Saúde (SUS).

Temos, portanto, dois pilares conceituais da cooperação estruturante em saúde: a determinação social da saúde e a cooperação internacional numa vertente colaborativa. Um terceiro pilar, não menos importante, é o do planejamento estratégico em saúde.

O planejamento estratégico situacional tem sido amplamente aplicado nos países da América Latina, desde a década de 1960, e é entendido como um corpo de teoria que pode ser aplicado a qualquer atividade humana em que se faz necessário alcançar um objetivo (MATUS, 2008). É, portanto, um processo social, em constante mutação, que não depende somente da dimensão tecnológica, pois envolve atores sociais (pessoas, instituição e governos) e situações políticas (relação entre os atores), cuja organização procura gerar um conjunto de ações não rotineiras com vistas a intervir numa determinada situação para que, dadas certas limitações adversas, se passe de uma situação inicial para uma situação alvo, de acordo com ou em conformidade com uma situação dominante.

Segundo MATUS (2008), o planejamento estratégico se baseia na seleção do que é relevante para os atores sociais a partir de uma análise situacional multidimensional da realidade, feita conjuntamente pelos atores envolvidos, apostando em relevar aspectos como a subjetividade e a criatividade desses atores, assim como os recursos (na maioria das vezes escassos) e as racionalidades do sistema que gera os problemas a serem resolvidos. O planejamento estratégico não descarta, na sua elaboração, a coexistência de atores com visões e objetivos diferentes que atuam no processo de produção social. Por isso, trata com sistemas e problemas semiestruturados, utilizando métodos que se ajustam à realidade complexa e mutante.

4.2. A implementação da cooperação estruturante em saúde

A partir de 2003, a política externa brasileira procurou priorizar projetos de cooperação na África e América do Sul a partir da difusão de experiências positivas e relevantes para a população brasileira principalmente nos setores sociais como a saúde, a educação e a agricultura. A maior parte desses projetos, originados na necessidade dos países parceiros, foi, portanto, direcionada para a capacitação de recursos humanos e a construção e/ou o fortalecimento de capacidades em pesquisa e desenvolvimento de serviços públicos. Essa cooperação, no âmbito Sul-Sul, tem sido fortemente praticada pela ABC/MRE, visando buscar mais eficácia com um gasto possível.

Como já abordado anteriormente, a cooperação tradicional em saúde, com viés Norte-Sul, tem focado ações verticais, priorizando alguma doença ou procedimento específico. Geralmente, esse tipo de cooperação, voltado “para” os países em desenvolvimento, foca mais o combate a enfermidades transmissíveis, embora ultimamente também venha introduzindo o combate à algumas

doenças crônicas não transmissíveis. Isso significa que, do ponto de vista da relação entre países, determinada postura assumida pela cooperação internacional pode estar simplesmente reproduzindo as relações de poder do mundo globalizado (BUSS e FERREIRA, 2011). Tem sido o caso até mesmo dos programas de controle de doenças difundidos pela OMS, que acabam se limitando a prevenção e tratamento específicos. Esse tipo de programa de cooperação, muitas vezes, não toma em conta outras atividades levadas a cabo no mesmo centro de prestação de serviços e acaba por não se integrar ao funcionamento do sistema de saúde como um todo e nem considerar os determinantes socioambientais da saúde e até mesmo a acessibilidade a insumos e inovações na produção dos mesmos (FERREIRA *et al.*, 2016).

Desde a primeira vez em que foi solicitada pela ABC para apresentar um projeto de cooperação em saúde, em 1995, a Fiocruz procurou construir uma estratégia diferente⁶. Antes mesmo de se aprofundar em alguma crítica ao modelo vigente da cooperação internacional em saúde naquela época, a Fiocruz procurou conhecer a realidade das nações com as quais o Brasil mantinha relações. Foi diagnosticado que a situação dos sistemas de saúde em diversos países de renda média e baixa (PRMB) enfrentava uma série de problemas: limitações na governança e baixas capacidades de análise, formulação e implantação de políticas sociais e de saúde; fragilidade, fragmentação e má preparação para enfrentar a tripla carga de doenças e problemas de saúde; deficiências na força de trabalho (migração da FTS) e inadequados recursos tecnológicos; subfinanciamento e inadequada distribuição de recursos para a atenção à saúde e saúde pública; inexistência ou fragilidade do controle social.

6 A Fiocruz apresentou, com apoio da ABC e da AISA, uma proposta de pré-projeto na categoria *seed money* à Fundação Perez Guerreiro para os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), que era basicamente um estudo diagnóstico da situação.

Para superar tais limitações foi proposto a reorientação do foco da cooperação, de problemas ou questões singulares, ao reforço dos sistemas de saúde como um todo e baseada na construção de capacidades para o desenvolvimento institucional e organizacional (atividade fim da própria Fiocruz e com grande *superavit* de experiência), com ênfase em promover uma melhor performance dos recursos humanos, permitindo que pudessem fazer frente a uma maior variedade de problemas de saúde. Tal abordagem se baseia na colaboração entre parceiros institucionais do campo da saúde de países diferentes, para juntos definirem as prioridades e estratégias de ação que dependem sobretudo do aperfeiçoamento das instituições estruturantes do sistema de saúde. Esse exercício de reflexão deve ser, portanto, orientado a um plano estratégico adotado pelos dois parceiros, de forma a privilegiar tanto o desenvolvimento de capacidades em áreas que apoiem o aperfeiçoamento dos mesmos como a orientação de políticas de saúde, o que designamos “cooperação estruturante”.

As instituições estruturantes, no caso, incluem a própria cúpula técnica-administrativa de todo o sistema, os Ministérios de Saúde, assim como os Institutos Nacionais de Saúde, as Escolas de Saúde Pública e de Pessoal Técnico, e Centros e Hospitais de referência que além de promover a formação e capacitação avançada dos recursos humanos nas instituições parceiras, oferecem transferência de tecnologia com vistas a aperfeiçoar sua capacidade de apoio aos sistemas de saúde.

A concepção de “cooperação estruturante em saúde” inspira-se na abordagem da construção de capacidades para o desenvolvimento⁷. Este novo paradigma inova em dois aspectos

7 A construção de capacidades para o desenvolvimento é definida pelo PNUD como “o processo pelo qual indivíduos, organizações, instituições e sociedades desenvolvem habilidades (individualmente ou coletivamente) para desempenhar funções, solucionar problemas, estabelecer e alcançar objetivos” (UNDP, 1997, p. 2).

comparado a paradigmas anteriores: integra formação de recursos humanos, fortalecimento organizacional e desenvolvimento institucional e rompe com a tradicional transferência passiva de conhecimentos e tecnologias, pois propõe explorar as capacidades e recursos endógenos existentes em cada país, para que os próprios atores locais possam assumir a liderança necessária para a formulação de uma futura agenda de desenvolvimento da saúde e sua implementação sustentável.

Deve-se destacar que o processo de cooperação internacional estruturante, mais que oferecer assessorias diretas por especialistas estrangeiros ou trocas de “experiências” e “boas práticas”, implica no esforço de responsáveis locais, para que, com possível orientação externa, possam participar no processo de introdução das transformações necessárias para o aprimoramento pretendido.

Tudo isto aplicado ao desenvolvimento do sistema de saúde como um todo, o que permite ampliar significativamente o esforço despendido, procurando cobrir igualmente os problemas que afetam a saúde pública em seus aspectos biológicos, sociais e ambientais, além de assegurar os cuidados relativos aos agravos à saúde e, não apenas o diagnóstico e tratamento de doenças (FERREIRA e FONSECA, 2016, p. 6).

A cooperação estruturante não foca exatamente os *direitos pessoais* no campo da saúde, mas os *direitos sociais* de cobertura garantidos pelo estado com base nos *direitos políticos* dos cidadãos (GAVIÃO, 2016). Nesse contexto o papel do agente internacional muda substancialmente e com isso se almeja ultrapassar as formas tradicionais de ajuda externa e apoiar uma redefinição da cooperação brasileira em saúde como “estruturante”, isto é,

centrada no fortalecimento institucional dos sistemas de saúde dos países parceiros, combinando intervenções concretas com a construção de capacidades locais e a

geração de conhecimento, e ainda promovendo o diálogo entre atores, de forma a possibilitar que eles assumam o protagonismo na liderança dos processos no setor saúde e promovam a formulação autônoma de uma agenda para o desenvolvimento futuro na saúde (ALMEIDA et al., 2010, p. 28).

4.3. As redes estruturantes de cooperação em saúde

Para potencializar e dar mais operacionalidade à cooperação estruturante tendo em vista sua aplicação concomitante em situações nas quais projetos ou ações do mesmo gênero ocorram em países diferentes, procura-se estabelecer um relacionamento institucional entre os parceiros envolvidos que possibilite o compartilhamento de experiências e até de recursos humanos e financeiros, por meio de “redes” de instituições estruturantes, propiciando com isto um melhor aproveitamento dos resultados alcançados por cada um dos membros da rede.

Além disso, utilizam-se redes sociais, um viés contemporâneo que tem crescido muito com a revolução tecnológica que vem incrementando a área da informação e da comunicação virtual. As redes sociais caracterizam-se pelo compartilhamento de informações e firmam-se como um espaço social, estabelecendo novas formas de relacionamentos entre as pessoas. Nesse sentido, são importantes para estabelecer “relações sociais [em] um dado território ou comunidade de significados porque permite a leitura e a tradução da diversidade sociocultural e política existentes nessas relações” (GOHN, 2013, p. 43).

As instituições estruturantes em saúde, nomeadamente os institutos nacionais de saúde e os centros de formação de quadros para a saúde pública, em geral, têm forte peso político dentro de seus respectivos países, pois são instituições importantes na formulação de políticas públicas. Por outro lado, devido a seu campo

de trabalho, são instituições que, frequentemente, relacionam-se regionalmente com base em agendas comuns. Seguindo esta lógica, a Fiocruz, que na realidade conta, ela mesma, com uma estrutura complexa e de caráter estruturante e dependente da esfera pública e política do país, aposta no desenvolvimento de agendas políticas setoriais dentro dos arranjos políticos regionais (FERREIRA e FONSECA, 2016).

A cooperação estruturante apoia, portanto, não somente o reforço das instituições nacionais, mas também o papel dessas instituições nos arranjos regionais existentes. Destacam-se, nas duas regiões estratégicas para a diplomacia brasileira, dois arranjos essenciais para o campo da saúde: as Comissões de Saúde da UNASUL e da CPLP. Nessas duas esferas, a Fiocruz subsidiou a discussão de propostas de cooperação internacional em saúde entre os países participantes. Isso permitiu que, durante a última década, se desenvolvesse a formulação conjunta de agendas estratégicas, a partir de um exercício diagnóstico da realidade dos países integrantes desses dois arranjos regionais.

O modelo operativo construído para a cooperação em saúde entre os países da CPLP baseia-se no desenvolvimento compartilhado de um Plano Estratégico de Cooperação em Saúde (PECS) que teve a assessoria da Fiocruz e do Instituto de Higiene e Medicina Tropical de Lisboa (IHMT). O PECS leva em conta a situação socio sanitária dos países, suas capacidades de resposta aos principais problemas encontrados e os recursos técnicos e financeiros existentes. Quanto ao financiamento, a proposta é que possam ser solidariamente colocados à disposição dos países, num processo de cooperação comprometida com os princípios de apropriação, alinhamento e harmonização (CPLP, 2009). O plano foi renovado em 2015 e tem potencializado a organização das redes de instituições estruturantes, apoiando dessa forma o reforço dos sistemas de saúde dos países da região. A Fiocruz secretaria tanto a

Rede de Institutos Nacionais de Saúde (RINS-CPLP) quanto a Rede de Escolas Técnicas de Saúde (RETS-CPLP).

O Plano Quinquenal de Saúde 2010-2015 da UNASUL foi aprovado pelo Conselho de Ministros de Saúde em Cuenca, Equador, no mês de abril de 2010 e se encontra em pleno desenvolvimento. Os principais componentes dessa agenda incluem, entre outros, a constituição de uma rede sul-americana para a vigilância e o controle de eventos em saúde, a formação de recursos humanos de diversos níveis, assim como a constituição de redes de instituições estruturantes dos sistemas de saúde, sendo a Fiocruz responsável pela secretaria tanto da Rede de Institutos Nacionais de Saúde (RINS-UNASUL), da Rede de Escolas de Saúde Pública (RESP-UNASUL) e da Rede de Escolas Técnicas de Saúde (RETS-UNASUL).

5. Os grandes temas atuais da saúde global e da diplomacia em saúde

A saúde global é um campo novo do conhecimento que sustenta ações voltadas para a saúde das populações do mundo, em que se distinguem as áreas da saúde internacional e da saúde pública aplicadas a três dimensões: a transnacional, a das relações internacionais (extensão do espaço interfronteiras) e a nacional (da nação) respectivamente, relacionados a domínios específicos da governança e da diplomacia internacional (GIRALDO, 2016). Nesse sentido, a saúde global requer uma visão geopolítica na defesa do bem-estar e do desenvolvimento humano. Para tanto, diversos temas que afetam a saúde das populações se incorporam ao campo da saúde global, tais como a governança *da e para* a saúde global, a justiça social e os direitos humanos, tendo em vista as inequidades sociais.

Dois temas importantes que se colocam atualmente na agenda da saúde global e que merecem destaque são: a Saúde em Todas as

Políticas (OPAS, 2015), enfoque priorizado pela Organização Pan-americana da Saúde (Opas) por decisão dos Ministros da Saúde das Américas, a partir de 2013; e a Agenda do Desenvolvimento 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Nações Unidas, 2015), instituído pelos chefes de estado e de governo dos estados-membros na Assembleia Geral das Nações Unidas de 2015.

Nesses dois temas, a Fiocruz, através do seu Centro de Relações Internacionais em Saúde (CRIS), vem tendo participação importante desde 2011, quando constituiu um grupo de trabalho para acompanhar o processo de formulação da Agenda do Desenvolvimento pós-2015, que resultou em diversos documentos: o relatório do Painel de Alto Nível (High-Level Panel – HLP)⁸; a Declaração da Rio+20⁹, *O futuro que queremos*; o relatório da reunião sobre saúde na Agenda pós-2015, de Botswana¹⁰, *Health in the post-2015 Agenda*; e documentos resultantes do Grupo de Trabalho Intergovernamental da ONU (*UN Open Working Group on Sustainable Development*)¹¹. Também foram examinados outros informes sobre consultas temáticas globais levadas a cabo pelas Nações Unidas¹² que foram relacionados com o tema da saúde. Este trabalho foi amplamente discutido na instituição e um conjunto de recomendações encaminhado ao Ministério da Saúde e ao

8 United Nations. *The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda: A New Global Partnership – Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*. Disponível em: <<http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf>>.

9 United Nations. *The future we want* (English version); e Nações Unidas. *O futuro que queremos* (Versão em português), de 10/1/2012. Disponível em: <<http://www.rio20.info/2012/wp-content/uploads/2012/01/esboço-zero.pdf>> (versão em português). Ver: <<http://www.unccd2012.org/rio20/futurewewant.html>> (versão em inglês).

10 United Nations. *High Level Dialogue on Health in the Post-2015 Development Agenda Gaborone, 4-6 March 2013: Meeting report*. Disponível em: <http://globalhealth.ie/uploads/files/Meeting%20Report%20Botswana_03-2013.pdf>.

11 United Nations. *UN Open Working Group on Sustainable Development*. Disponível em: <<http://sustainabledevelopment.un.org/index.html>>.

12 Ver: <<http://www.worldwewant2015.org>>.

Ministério de Relações Exteriores como contribuição à participação oficial da delegação brasileira na consolidação da Agenda 2030.

Quanto ao tema da Saúde em Todas as Políticas (*Health in All Policies*)¹³, o CRIS-Fiocruz participou de diversas oficinas da OPAS sobre o tema em 2015 e foi convidado a participar do grupo-tarefa da Organização sobre o tema “Saúde em Todas as Políticas e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável”, tendo sido escolhida para acolher a reunião que gerou seu relatório final e um plano de trabalho para a região das Américas¹⁴.

O tema da Saúde em Todas as Políticas (STP) fez parte da Declaração do Rio de Ministros da Saúde e participantes da Conferência Mundial sobre os Determinantes Sociais da Saúde, que aconteceu no Rio de Janeiro em 2011, patrocinado pela OMS e coorganizado pela Fiocruz e OMS. Essa Declaração defende a STP como importante mecanismo na promoção da equidade em saúde, à medida que expande o conceito de saúde para outros setores e busca compromissá-los com os efeitos de suas políticas sobre a saúde. Em setembro de 2014, os Ministros da Saúde das Américas aprovaram o Plano de Ação Regional sobre STP, chamando atenção para as consequências positivas ou negativas que políticas extrassetoriais podem ter sobre a saúde das populações. Ou seja, colocar a saúde da população no centro do desenvolvimento sustentável.

Entretanto, todo o sucesso que possa ser alcançado na implementação de políticas de desenvolvimento sustentável global, tal como a Agenda 2030 e os ODS, e de STP como política de priorização da saúde, dependerá de suas implementações a nível nacional, o que demanda a renovação coerente das estruturas de governança nacional e global, assim como nas instituições

13 Ver: <http://www.who.int/cardiovascular_diseases/140120HPRHiAPFramework.pdf>.

14 Pan American Health Organization, Task Force and Working Group on Health in All Policies and the Sustainable Development Goals. Health in All Policies and the Sustainable Development Goals: Reference Note. Washington, DC: PAHO; 2015.

participantes do processo. Nesse sentido, a abordagem da cooperação estruturante, reforçada por instrumentos adequados de planejamento estratégico (MATUS, 2008) aplicados à saúde e à dimensão intersetorial, pode ter um grande valor no alcance dessas políticas globais e nacionais.

Isso mostra como o a própria diplomacia da saúde transcende as fronteiras tanto da saúde como dos territórios, expostas que estão às influências das políticas globais. A diplomacia da saúde é também elemento da atuação institucional, como mostram as ações da Fiocruz junto aos Ministérios da Saúde e das Relações Exteriores, mas também com respeito a instituições de outros setores. A diplomacia da saúde se firma em negociações que modelam e administram o ambiente da política global para a saúde. Une as disciplinas de saúde pública, relações internacionais, gestão, legislação e economia e abriga, entre outras, as áreas de negociação, governança, política externa e saúde, assim como o desenvolvimento de estratégias de saúde nacionais e globais (KICKBUSCH e BERGER, 2010).

O Ministério das Relações Exteriores do Brasil tem se destacado na diplomacia da saúde, com apoios do Ministério da Saúde e da Fiocruz. Dentre as atuações brasileiras nessa área destacamos: 1) a Missão Permanente do Brasil junto à ONU em Genebra, que acompanha as diversas reuniões técnicas e participa das negociações das resoluções, decisões, planos de ação, entre outros, na OMS; 2) a participação decisiva da diplomacia brasileira no primeiro instrumento juridicamente vinculante da OMS, a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco; 3) desde 2009, o Brasil tem sido reeleito para sucessivos mandatos no Conselho Coordenador de Programas (PCB) do Unaid; 4) a Missão em Genebra também representa o Brasil no Conselho Executivo da Unitaid (Central Internacional de Compra de Medicamentos), que visa a promover o acesso a medicamentos e produtos para

diagnóstico de HIV, tuberculose e malária, por meio de intervenções de mercado que buscam promover e garantir o acesso da população de países pobres; 5) adicionalmente, a Missão mantém contato e promove a participação do Brasil em reuniões e eventos de diversas outras organizações da área de saúde global, como a GAVI (Aliança Global para Vacinas e Imunização), o “Pool” de Patentes (MPP – Medicines Patent Pool), o Fundo Global de Luta contra a Aids, Tuberculose e Malária e a Parceria Rollback Malaria, entre outras.

6. Considerações finais

A primeira década do século XXI marcou a qualidade da presença brasileira no cenário internacional a partir de novos paradigmas assumidos por sua política externa, tais como a diversificação das relações políticas e comerciais com novos parceiros, principalmente do mundo em desenvolvimento, promovendo processos de integração regionais (UNASUL) e de blocos (CPLP) com importante protagonismo nas iniciativas Sul-Sul.

Nos últimos vinte anos, a atuação conjunta do Ministério das Relações Exteriores, principalmente a partir da sua Agência Brasileira de Cooperação (ABC), com o Ministério da Saúde, propiciou explorar uma perspectiva que aliasse cooperação com saúde e desenvolvimento, privilegiando o papel do enfoque Sul-Sul em torno do tema da saúde (PIRES-ALVES *et al.*, 2012). A Fiocruz não ficou fora dessa parceria e trouxe inúmeras contribuições, tanto na implementação de projetos específicos quanto de apoio técnico para a definição do conceito de *cooperação estruturante*, da criação da UNASUL Saúde, do Programa Estratégico de Cooperação em Saúde da CPLP (PECS/CPLP) e das redes estruturantes. Ou seja, apoiou o desenvolvimento de arranjos intergovernamentais de cooperação Sul-Sul e de diplomacia em saúde, associando a orientação técnica em saúde com o apoio do setor de relações exteriores, para abordar

situações que transcendem as fronteiras nacionais e expõem os países a influências globais (BUSS e FERREIRA, 2010b).

Sem dúvida, a Fiocruz procura encarar a política externa como política pública, à medida que percebe a política externa não como "externa" aos estados e distinta de toda e qualquer política doméstica e pública, mas acredita que tanto as políticas interna, externa e internacional são um *continuum* de um mesmo processo decisório (RATTON SANCHEZ, 2006). Assim, numa escala ainda maior, essa estruturação pode aplicar-se na governança global de saúde, alcançando uma ação multissetorial e, desta maneira, a Fiocruz acredita poder dar continuidade à iniciativa de atuação conjunta entre a saúde e as relações exteriores no alcance da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), atuando de acordo com a proposta de Saúde em Todas as Políticas, para a consolidação do seu papel protagônico no campo da diplomacia em saúde.

Contudo, a já longa prática da cooperação internacional da Fiocruz aponta para o preenchimento de lacunas que dificultam ou impedem políticas de cooperação mais eficazes. Vamos destacar apenas duas, entre as muitas que desafiam o país a tornar-se um *player* respeitado na arena da cooperação internacional.

A principal delas é a inexistência de uma lei que regule a cooperação internacional do Brasil, promovendo-a, mas também protegendo os gestores públicos que, na sua ausência, ficam vulneráveis a uma série de questionamentos dos órgãos de controle da administração pública que no mais das vezes desconhece a cooperação internacional como integrante da política pública nacional.

Outra questão importante é a regularidade de fundos orçamentários para a prática da cooperação internacional, o que permitiria que o país e suas instituições assumissem compromissos

de mais longo prazo, necessários para a maturação de projetos, o que é decisivo na área da saúde. No momento que finalizamos estas linhas, um ajuste fiscal avassalador pode prejudicar o já debilitado financiamento da cooperação internacional do Brasil. Isto somado a redução do apoio a iniciativas internacionais de muitos países desenvolvidos e as ameaças que aparecem no horizonte do país mais rico do mundo e mais forte, em termos absolutos, de redução dos recursos para a cooperação, prenuncia tempos muito difíceis para a cooperação solidária entre países.

A despeito dessas dificuldades, o Brasil desponta, aos olhos de outros países em desenvolvimento, como uma esperança na cooperação Sul-Sul, já que dispõe de políticas públicas bem-sucedidas, particularmente na área da saúde, que podem oferecer alternativas eficazes a serem compartilhadas para a melhoria dos sistemas de saúde de países parceiros e para a saúde de suas populações.

Referências

ALCÁZAR, Santiago L. B. F. *A inserção da saúde na política externa brasileira*. Trabalho de curso do 48º Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2005.

ALMEIDA, Célia M. *As Reformas Sanitárias dos Anos 80: Crise ou Transição?* Tese de Doutorado, Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz. 1995. 411 p.

ALMEIDA, Célia M. *Equidade e reforma setorial na América Latina: um debate necessário*. Cad. Saúde Pública, v.18, supl. Rio de Janeiro, 2002.

ALMEIDA, Célia M., CAMPOS, Rodrigo P., BUSS, Paulo M., FERREIRA, José R. A concepção brasileira de cooperação Sul-Sul

estruturante em saúde. *RECIIS – Rev. Eletr. Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 25-35, mar. 2010.

BARATA, Rita B. *Como e porque as desigualdades sociais fazem mal à saúde*. Editora Fiocruz: Rio de Janeiro: 2009. 120 p.

BIRN A. E., PILLAY Y., HOLTZ T. H. *International Health Agencies*. In: *Textbook of International Health*. Oxford, 3r. ed., p. 62-3. United Kingdom, 2009.

BRAVO, Maria Inês S. Política de Saúde no Brasil. In: MOTA, Ana E.S., BRAVO, Maria Inês S., TEIXEIRA, Marlene, UCHÔA, Roberta, MARSIGLIA, Regina M. G., GOMES, Luciano. *Serviço Social e saúde – formação e trabalho profissional*. São Paulo: Cortez Editora, 2001. 408 p.

BRASIL. *Relatório Final da 8ª Conferência Nacional de Saúde*. 1986. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/relatorios/relatorio_8.pdf>. Acesso em: nov. 2016.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral*. Ministério das Relações Exteriores, 4. ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2014. 180 p.

BUSS, Paulo M. e FERREIRA, José R. Ensaio crítico sobre a cooperação internacional em saúde. *RECIIS – Rev. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 93-105, mar. 2010a.

BUSS, Paulo M. e FERREIRA, José R. Diplomacia da saúde e cooperação Sul-Sul: as experiências da UNASUL saúde e do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). *RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 106-118, mar. 2010b.

BUSS, Paulo M., FERREIRA, José R. e HOIRISCH, Claudia. A saúde pública no Brasil e a cooperação internacional. *Revista Brasileira de Ciência, Tecnologia e Sociedade*, v. 2, n. 2. 2011.

BUSS, Paulo M e PELLEGRINI FILHO, Alberto. A saúde e seus determinantes. In: *Physis. Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 77-93, 2007.

CANDEIAS, Nelly M. F. Memória histórica da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo – 1918 – 1945. *Rev. Saúde Pública*, v. 18, *special issue*, São Paulo, dez. 1984.

COMISSÃO THE LANCET–UNIVERSIDADE DE OSLO. *As origens políticas das inequidades em saúde: perspectivas de mudança*. Comissão sobre Governança Global em Saúde coordenada pela Universidade de Oslo, The Lancet, fevereiro 2014.

CPLP. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. *Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da CPLP (PECS/CPLP) 2009-2012*. Lisboa, 2009. Disponível em: <file:///C:/Users/luiz.eduardo/Downloads/PECS_2009-2012_15_Maio_2009.pdf>. Acesso em: nov. 2016.

FERREIRA, José R. e FONSECA, Luiz E. Cooperação estruturante. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*. No prelo. 2016.

FERREIRA, José R., HOIRISCH, Claudia, FONSECA, Luiz E. Cooperação internacional em saúde: o caso da Fiocruz. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, abr./jun. 2016, p. 267-276.

FONSECA, Luiz E. *Formulação de políticas de saúde em situação pós-conflito: o processo de elaboração do primeiro documento propositivo de uma política de saúde para o timor leste, 1999 a 2002*. Tese de doutorado. ENSP-Fiocruz. Rio de Janeiro. 2011.

GAVIÃO, Leandro. Regenerar a democracia. In: *Le Monde Diplomatique Brasil*. Ano 9, n. 105. 14 de abril de 2016. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=2063>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

GIRALDO, Álvaro F. Salud global: una visión latinoamericana. *Rev. Panam. Salud Pública*, 39(2). 2016.

GOHN, Maria G. *Movimentos sociais e redes de mobilização cívica no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ. 2013.

KICKBUSCH, I., SILBERSCHMIDT, G., BUSS, P. M. Global health diplomacy: The need for new perspectives, strategic approaches and skills in global health. *Bull WHO*, v. 85, n. 3, p. 230-2, 2007.

KICKBUSCH, I. e BERGER, C. Diplomacia da Saúde Global. In: *RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 148-164, mar. 2010.

MATUS, Carlos. *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Ediciones Fundación Altadir, 2008.

NUNES, T. C. M. A Formação de Recursos Humanos: algumas anotações referenciadas pela constituição do campo da Saúde Coletiva no Brasil. *Saúde para Debate*, p. 53-58. Londrina-PR: CEBES, 1996.

OECD. *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento*. 2006. Disponível em: <<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/38604403.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

OECD. *Declaração de Accra sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento*. 2008. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/ua_declaracao_de_accra.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2016.

OECD. *Declaração de Busan sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento*. 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/luiz.>

eduardo/Downloads/Documento%20da%20Parceria%20de%20Busan%20em%20Portugues%2008082012.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2016.

OPAS. *Task Force and Working Group on Health in All Policies and the Sustainable Development Goals. Health in All Policies and the Sustainable Development Goals: Reference Note*. Washington, DC: PAHO; 2015.

PAIM, Jairnilson S. *Reforma sanitária brasileira: contribuições para a contribuição e crítica*. Rio de Janeiro: EDUFBA/Editora Fiocruz, 2008.

PAIM, Jairnilson S. e NUNES, Tania C. Contribuições para um Programa de Educação Continuada em Saúde Coletiva. *Cad. De Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 262-269, jul./set., 1992.

PIRES-ALVES, Fernando A., PAIVA, Carlos H. A., SANTANA José P. A internacionalização da saúde: elementos contextuais e marcos institucionais da cooperação brasileira. *Rev. Panam Salud Pública*. 2012; v. 32, n. 6, p. 444-450, 2012.

RATTON SANCHEZ, Michelle, SILVA, Elaine C. G., CARDOSO, Evorah L., SPÉCIE, Priscila. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista de Sociologia e Política* 27: 125, nov. 2006.

ROVERE, Mario R. Dimensiones internacionales de la salud. In: *Desarrollo de la salud y Recursos Humanos*. CIDEPSA-Perú; n. 1, p. 84-98, 1992.

UN. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Nova Iorque. 2000. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

UNDP. *Capacity Development: Technical Advisory Paper No. 2*. Management Development and Governance Division, Bureau for

LUIZ EDUARDO FONSECA
PAULO MARCHIORI BUSS

Policy Management, New York. 1997, 89 p. Disponível em: <<http://mirror.undp.org/magnet/Docs/cap/Capdeven.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

UNDP. *Os objetivos de desenvolvimento sustentável*. Nova Iorque, 2015. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015.html>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL EM BANCOS DE LEITE HUMANO – FIOCRUZ/ABC: UMA BOA PRÁTICA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL?

João Aprigio Guerra de Almeida¹
Alejandro Guillermo Rabuffetti;
Danielle Aparecida da Silva;
Euclides Etienne Miranda Arreguy;
Virgínia Valiate Gonzalez;
Mariana Simões Barros;
Silvia Braña Lopez²

Resumo

O reconhecimento das Agências das Nações Unidas de que a cooperação técnica internacional em Bancos de Leite Humano praticada pela Fundação Oswaldo Cruz em uma ação integrada com a Agência Brasileira de Cooperação é um exemplo de êxito na cooperação Sul-Sul, nos levou a assumir o alcance desta cooperação como objeto do presente estudo. Com o objetivo de avaliar os resultados alcançados, 32 projetos bilaterais e um multilateral foram analisados à luz dos princípios que regem a cooperação

1 Coordenador da Rede Global de Bancos de Leite Humano – Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)/Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira (IFF) – Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (Icict).

2 Especialistas da Secretaria Executiva da Rede Global de Bancos de Leite Humano – Fiocruz/IFF/Icict.

internacional brasileira e dos critérios que identificam boas práticas de cooperação internacional. A análise de uma década de trabalho com 20 países da América Latina, dois da Península Ibérica e 1 da África, revelou que: todos os projetos bilaterais foram formulados e pactuados no âmbito de Comissões Mistas e o multilateral no âmbito da XVII Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo; o consenso técnico, cientificamente embasado foi decisivo para consubstanciar as decisões políticas sobre os rumos da cooperação com o Brasil e para a construção de uma forte vinculação entre os cooperantes; todos os países identificaram a ação Bancos de Leite Humano como uma estratégia capaz de contribuir para a redução da mortalidade infantil em seus respectivos territórios, reconhecendo o impacto positivo desta ação sobre as condições concretas da vida dos recém-nascidos; a instituição da Rede Global de Bancos de Leite Humano como um dos resultados da cooperação brasileira é o marco da associação para o trabalho em rede entre os países cooperantes; existem evidências inequívocas de sustentabilidade política, técnica e financeira em todos os projetos desenvolvidos; a liderança e o empoderamento de profissionais e instituições no âmbito de atuação dos BLH é evidente em todos os países cooperantes; cuidar de quem cuida – um o olhar para as mulheres-mães trabalhadoras dos hospitais que dispõem de BLH, reflete a preocupação com uma importante questão de gênero; a inovação, por sua vez, figura como um dos elementos estruturantes da cooperação brasileira em Bancos de Leite Humano. Em face do exposto é possível concluir que a Cooperação Técnica Internacional Brasileira em Bancos de Leite Humano é de fato uma boa prática de cooperação internacional.

1. Gênese

Os Bancos de Leite Humano (BLH) têm, historicamente, desempenhado papel importante na assistência à saúde infantil

no Brasil. No âmbito da saúde pública, são considerados como uma estratégia da política estatal voltada para a segurança alimentar e nutricional, visando à redução da morbidade e mortalidade infantil com ênfase no componente neonatal (RABUFFETTI; ALMEIDA, 2016).

Os resultados alcançados anualmente pela Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano (rBLH-Br), tanto na prestação de serviços assistenciais em aleitamento materno quanto no número de crianças beneficiadas com leite humano de qualidade certificada, evidenciam a relevante contribuição e o impacto positivo da sua atuação no âmbito da saúde materno-infantil brasileira. A título de exemplo, vale citar que, em 2015, a rBLH-Br alimentou 160.158 recém-nascidos internados em unidades de terapia intensiva/semi-intensiva neonatais com 175.524 litros de leite pasteurizado de qualidade certificada, envolvendo a participação de 169.210 mulheres que, de forma altruísta e voluntária, doaram leite para os BLH no Brasil (REDEBLH, 2016).

Em 2015, cumprindo seu papel de casas de apoio, promoção e proteção do aleitamento materno, 2.150.819 mulheres em processo de amamentação – gestantes, puérperas e lactantes – recorreram aos Bancos de Leite Humano, procurando ajuda para vencer as dificuldades encontradas. Esses números retratam de forma clara a contribuição que essa rede tem oferecido para a saúde pública brasileira. Uma rede constituída, até dezembro de 2015, por 218 Bancos de Leite Humano e 179 Postos de Coleta, distribuídos em todos os estados do país, compondo a maior e mais complexa rede de bancos de leite humano do mundo (REDEBLH, 2016).

Os investimentos realizados desde 1985 pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) no campo da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico na área de BLH, permitiram que o Brasil desenvolvesse um modelo de Bancos de Leite Humano baseado em uma tecnologia

alternativa e moderada, de baixo custo, mas que garante um padrão de qualidade reconhecido internacionalmente e referendado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) (CÁNEPA, 2011). A ação coordenada, a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico são elementos importantes que servem de apoio à rede brasileira, tornando compatível a manutenção de um alto rigor técnico com baixo custo operacional, de modo a responder adequadamente às diferentes demandas geradas pela sociedade (ALMEIDA, 1999).

Os resultados alcançados pela rBLH-Br passaram a evidenciar o impacto positivo de suas ações para a saúde infantil no Brasil e a despertar o interesse de organismos internacionais que atuam em saúde. A OMS considerou que esta foi uma das iniciativas que mais contribuiu para a redução da morbimortalidade infantil na década de 90 em todo o mundo e conferiu à Rede Brasileira, o Prêmio Sasakawa de Saúde, durante a 54^a Assembleia Mundial da Saúde realizada em 2001. Esse reconhecimento internacional ampliou a visibilidade do trabalho e deu início a um ciclo de demandas de cooperação técnica internacional (ALMEIDA, 2010).

Em 2003, a Organização Pan-americana da Saúde (OPS) promoveu as primeiras ações de cooperação com os países da América Latina para implantação e desenvolvimento de BLH, de modo a contribuir para a promoção da saúde nas Américas (REDEBLH, 2013).

Em maio de 2005, a rBLH-Br realizou em Brasília o IV Congresso Brasileiro de BLH, II Congresso Internacional de BLH e Fórum Latino-americano de BLH, reunindo 2.500 profissionais de 11 países e organismos internacionais. Durante o Fórum, um grupo de trabalho formado por técnicos dos Ministérios da Saúde da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, Paraguai, Uruguai e Venezuela, pela OPS, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), pela *World Alliance for*

Breastfeeding Action (WABA) e pela Rede Internacional em Defesa do Direito de Amamentar (IBFAN), elaborou um documento denominado Carta de Brasília. Nesse documento foram definidos compromissos e diretrizes para internacionalização da ação Banco de Leite Humano visando construir a Rede de Bancos de Leite Humano na América Latina (MAIA *et al.*, 2006).

A partir da Carta de Brasília 2005 teve início um processo de articulação interinstitucional entre o Ministério das Relações Exteriores (Agência Brasileira de Cooperação – ABC), o Ministério da Saúde (Assessoria de Assuntos Internacionais em Saúde – AISA e Área Técnica da Saúde da Criança e Aleitamento Materno) e a Fiocruz (Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira – IFF e Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde), que permitiu levar a experiência brasileira para outros países, por meio de projetos de cooperação técnica bilateral (IBERBLH, 2008). A partir de então, a Agência Brasileira de Cooperação incluiu, por demanda dos países, o tema BLH na agenda de cooperação internacional e assim, a estratégia BLH transcendeu o âmbito técnico da saúde para um caráter político internacional relevante (CÁNEPA, 2011).

A proposta de criação da Rede Latino-americana de Bancos de Leite Humano, formulada em 2005, configurou-se como uma ação estratégica para enfrentar os altos índices de mortalidade e morbidade infantil da região, agravado pelo panorama global de aumento de nascimentos de risco. Um estudo da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) projetou para o período de 2005 a 2020, um incremento populacional de 19,4%, com 11.603.000 nascimentos nesse período. Situação ainda agravada pela preocupante tendência de aumento dos partos prematuros e os riscos a estes associados, elevando os índices de mortalidade neonatal. A título de exemplo, vale destacar resultados apresentados por uma pesquisa realizada entre 1982 e

2004 na cidade de Pelotas, no estado do Rio Grande do Sul, na qual consta que a frequência de parto prematuro aumentou de 6,3% para 15,3% no período (IBERBLH, 2008).

Diante dos resultados alcançados com os projetos de cooperação bilateral e sobretudo dos efeitos positivos produzidos no cenário da saúde pública latino-americana, a ABC iniciou um ciclo de debates sobre a importância de se instituir um fórum de cooperação multilateral em BLH na região. Como resultado das discussões e de mais uma ação integrada ABC-Fiocruz, foi elaborado o documento de formulação do Programa Ibero-americano de Bancos de Leite Humano (IberBLH), submetido pelo Brasil à Secretaria-Geral Ibero-americana (Segib) e aprovado na XVII Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Santiago do Chile, no mês de novembro de 2007. Para sua execução e coordenação foi instalada a Secretaria Executiva do Programa na Fiocruz/ICICT-IFF (IBERBLH, 2008).

O IberBLH, programa de cooperação multilateral na região da Ibero América, é voltado para a redução das condições adversas de saúde dos grupos populacionais estratégicos e em situações especiais de agravo, particularmente para crianças prematuras e/ou de baixo peso ao nascer. Para tanto, assume a missão de ampliar o intercâmbio do conhecimento e do desenvolvimento tecnológico no campo do aleitamento materno e dos Bancos de Leite Humano (RABUFFETTI; ALMEIDA, 2016).

Em dezembro de 2009, durante a 2ª Exposição Global de Desenvolvimento Sul-Sul (GSSD Expo) e a comemoração do 6º Dia Anual das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul, em Washington, D.C.; a iniciativa BLH foi reconhecida pela OPS/OMS e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como uma das iniciativas que mais contribuíram para o desenvolvimento humano no Hemisfério Sul, fornecendo soluções

práticas que podem ser reproduzidas, expandidas ou adaptadas por outros países (IBERBLH, 2009).

Em 2010, foi realizado o I Fórum de Cooperação Internacional em Bancos de Leite Humano, que além de realizar uma avaliação da cooperação no período de 2005 a 2009, pactuou a Carta de Brasília 2010 que instituiu a Rede Latino-ibero-afro-americana de Bancos de Leite Humano. Esse Documento também definiu o alinhamento em função dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, e a Rede passou a atuar fundamentalmente focada no Objetivo de Desenvolvimento do Milênio 4 – redução da mortalidade infantil.

Ainda em 2010, o documento final da XX Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo faz a seguinte alusão ao IberBLH:

Reconhecer o trabalho realizado pelo Programa Ibero-americano de Bancos de Leite Humano a favor das mães e dos recém-nascidos prematuros. Valorizar a Carta de Brasília, assinada no Congresso de Bancos de Leite Humano, celebrado entre 27 e 30 de Setembro de 2010, nessa cidade e cujos objetivos apontam para a extensão e sustentabilidade dos Bancos de Leite Humano (SEGIB, 2010).

A Cooperação em Bancos de Leite Humano desenvolvida pela Fiocruz na região da Ibero-América foi escolhida pela OPS como um “caso” a ser estudado pelo Grupo de Tarefa de Cooperação Sul-Sul da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD). Como resultado da pesquisa foi produzido o documento “Um modelo de cooperação horizontal: A Rede Ibero-americana de BLH”, que fez parte dos Estudos de Caso que foram apresentados no IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda celebrado em Busan, Coreia do Sul, no mês de novembro de 2011 (TTS-SC, 2011).

Os meios de comunicação destinados ao setor saúde têm destacado o papel dos Bancos de Leite Humano em favor da saúde materno-infantil. A título de exemplo, a Revista *The Lancet*, na edição de maio de 2011, observa que os BLH, em conjunto com outras iniciativas, colaboraram para que a duração do aleitamento materno no Brasil tenha aumentado consideravelmente nas últimas três décadas, com o conseqüente impacto na redução da mortalidade infantil e na melhoria da situação nutricional infantil (VICTORA *et al.*, 2011).

Para melhor retratar a importância da cooperação técnica internacional em Bancos de Leite Humano praticada pela Fiocruz-ABC, vale observar o total de países cooperantes: Argentina, Angola, Belize, Bolívia, Cabo Verde, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Espanha, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Moçambique, Nicarágua, Panamá, Peru, Paraguai, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. A área de Bancos de Leite Humano reuniu o maior número de projetos de cooperação técnica internacional em saúde do Brasil no ano 2012, segundo relatório da Divisão de Projetos da Assessoria Internacional de Assuntos de Saúde do Ministério da Saúde (TELLES, 2013).

Diante da magnitude demonstrada pelos números que retratam os resultados alcançados e as avaliações realizadas por organismos internacionais, vale indagar: a cooperação técnica internacional em Bancos de Leite Humano desenvolvida pela Fiocruz e a ABC (CTIBLH-ABC/Fiocruz) pode ser considerada uma boa prática de cooperação? O presente estudo foi desenvolvido com o propósito de responder a essa pergunta. Para tanto, assumiu o objetivo de analisar os resultados alcançados pela CTIBLH-Fiocruz/ABC com base nos princípios que regem a cooperação internacional brasileira e nos referenciais teóricos que permitem qualificar boas práticas de cooperação técnica internacional.

2. O caminho do estudo

Este é um estudo exploratório-descritivo de natureza qualitativa (MINAYO, 2010), centrado na compreensão dos resultados alcançados pela cooperação técnica internacional em Bancos de Leite Humano, desenvolvida pela Fundação Oswaldo Cruz – Ministério da Saúde em uma ação integrada com a Agência Brasileira de Cooperação – Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Para consecução do objetivo proposto no presente estudo, foram eleitos como fontes primárias os documentos listados a seguir, produzidos no período de 2006 a 2015: a) Projetos de cooperação técnica bilateral; b) Projeto de cooperação técnica multilateral: Programa Ibero-americano de Bancos de Leite Humano – IberBLH; c) Relatórios técnicos das missões realizadas no marco dos projetos supracitados; d) Matérias publicadas nos Boletins semanais da Rede de Bancos de Leite Humano “rBLH Comunica”, sobre temas alusivos à cooperação entre o Brasil e os países deste estudo; e) Artigos científicos, Anais de Congressos e Documentos Técnicos alusivos ao objeto deste estudo; f) Documentos públicos veiculados pela internet, alusivos ao objeto deste estudo; g) Comunicações oficiais dos Ministérios da Saúde dos países cooperantes, disponibilizados na internet; h) Documentos publicitados pela Agência Brasileira de Cooperação; i) Documentos publicitados pelos Organismos Internacionais e Associações de Classe nos países cooperantes; j) Atas eletrônicas de reuniões realizadas via teleconferência.

Como balizadores da análise das fontes primárias foram adotados como referenciais:

1. Os Princípios da Cooperação Internacional do Brasil (ABC, 2016);

- 1.1. A promoção de autonomias nacionais na formulação e gestão de políticas públicas de desenvolvimento;
- 1.2. A horizontalidade nas relações de cooperação e equilíbrio de interesses;
- 1.3. O mútuo benefício;
- 1.4. O respeito à soberania e a não ingerência de uma parte cooperante nos assuntos internos da outra;
- 1.5. A não imposição de condicionalidades;
- 1.6. O reconhecimento e a utilização das experiências e das capacidades locais;
- 1.7. O foco no desenvolvimento de capacidades humanas, institucionais e produtivas como base para o alcance de avanços qualitativos, mensuráveis e duráveis; e
2. Os critérios para identificar uma Boa Prática, adotados pelo Programa Ibero-americano de Fortalecimento da Cooperação Horizontal Sul-Sul (SEGIB, 2009);
 - 2.1. Gênese – tenha surgido de um consenso entre países considerados como parceiros; um consenso preferentemente pactuado no âmbito de uma Comissão Mista ou equivalente;
 - 2.2. Impacto – impacto positivo e tangível sobre as condições concretas de vida das pessoas;
 - 2.3. Associação – associação de dois ou mais atores para um trabalho em rede no plano nacional e internacional;
 - 2.4. Sustentabilidade – produção de alterações tangíveis e duradouras na dimensão política, técnica e financeira;
 - 2.5. Liderança e empoderamento – desenvolvimento de capacidades técnicas, empoderamento de profissionais e instituições, e estímulo à formação de lideranças para produzir as transformações sociais projetadas pela política pública de saúde para o setor;

2.6. Igualdade de gênero e inclusão social – iniciativas que respondem à diversidade social e cultural da sociedade, reforçando a igualdade e justiça social;

2.7. Inovação – utilização de meios inovadores para compartilhar conhecimento tecnológico no âmbito de atuação dos Bancos de Leite Humano.

A análise das fontes primárias foi conduzida a partir da técnica de análise de conteúdo, modalidade temática (MINAYO, 2010), conduzida em três etapas sequenciais: 1) Pré-Análise, que visou à sistematização dos documentos permitindo a condução das análises subsequentes; 2) Exploração do Material, que consistiu na exploração e classificação do material para alcançar o núcleo de compreensão do material estudado; 3) Tratamento dos Resultados Obtidos e Inferência/Interpretação, que consistiu na elaboração de uma síntese interpretativa que permitiu dialogar os resultados alcançados pela CTIBLH-FIOCRUZ/ABC com os referenciais adotados, os objetivos e a questão norteadora desta pesquisa.

3. Alcance da CTIBLH-FIOCRUZ/ABC sob a ótica das boas práticas e dos princípios da cooperação brasileira

No presente estudo foram analisados os resultados alcançados e as transformações sociais produzidas por 32 projetos de cooperação bilateral desenvolvidos com 20 países da América Latina e um da África, além de um projeto de cooperação multilateral envolvendo 21 países Ibero-americanos como pode ser observado na Figura 1. Todos os projetos bilaterais foram formulados e pactuados no âmbito de Comissões Mistas e o projeto multilateral – Programa Ibero-americano de Bancos de Leite Humano foi aprovado na XVII Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo, realizada em novembro de 2007.

Figura 1.

Projetos de Cooperação Bilateral: Distribuição por Ano de Assinatura	
2006	<ul style="list-style-type: none"> • EQUADOR - Implementação do BLH Isidro Ayora • PARAGUAI - Apoio à Implantação e Implementação do BLH no Paraguai • URUGUAI - Apoio Técnico para Implementação de BLH no Uruguai
2007	<ul style="list-style-type: none"> • CUBA - Apoio Técnico para Implementação de BLH em Cuba • HONDURAS - Apoio Técnico para Implantação/Implementação de BLH em Honduras • VENEZUELA - Apoio Técnico para Implementação de BLH na Venezuela
2008	<ul style="list-style-type: none"> • ARGENTINA - Apoio Técnico para Implementação de BLH na Argentina • CABO VERDE - Apoio Técnico para Implementação de BLH em Cabo Verde • COLÔMBIA - Apoio Técnico para Implementação de BLH na Colômbia • COSTA RICA - Apoio Técnico para Implantação/Implementação de BLH na Costa Rica • GUATEMALA - Apoio Técnico para Implantação/Implementação de BLH na Guatemala • PANAMÁ - Apoio Técnico para Implantação/Implementação de BLH no Panamá
2009	<ul style="list-style-type: none"> • BOLÍVIA - Apoio Técnico à Implementação de um BLH na Bolívia • MÉXICO - Apoio Técnico para Implementação de BLH no México • NICARÁGUA - Apoio Técnico para Implementação de BLH na Nicarágua
2010	<ul style="list-style-type: none"> • BELIZE - Apoio Técnico para Implementação de BLH em Belize • EL SALVADOR - Apoio Técnico para Implementação de BLH em El Salvador • HAITI - Apoio à Implantação e Implementação de BLH no Haiti • PERU - Apoio Técnico para Implementação de BLH no Peru • REP. DOMINICANA - Apoio Técnico para Implementação de BLH na República Dominicana • URUGUAI - Apoio Técnico para a Expansão e Consolidação da Rede de BLH do Uruguai
2011	<ul style="list-style-type: none"> • CUBA - Apoio Técnico para a Expansão e Consolidação da Rede Cubana de BLH. • MÉXICO - Apoio Técnico para a Expansão e Consolidação da Rede de BLH do México. • EQUADOR - Apoio Técnico para a Expansão e Consolidação da Rede de BLH do Equador. • MOÇAMBIQUE - Implantação de BLH e de Centro de Lactação em Moçambique.
2012	<ul style="list-style-type: none"> • REP. DOMINICANA - Apoio Técnico para a criação da Rede de BLH da República Dominicana
2013	<ul style="list-style-type: none"> • GUATEMALA - Apoio Técnico para a Expansão e Consolidação da Rede de Bancos de Leite Humano da Guatemala. • COLÔMBIA - Apoio Técnico para Implementação de BLH na Colômbia
2014	<ul style="list-style-type: none"> • EL SALVADOR - Apoio Técnico para a consolidação da Rede de BLH de El Salvador • NICARÁGUA - Apoio Técnico para Implementação de BLH no Hospital Cesar Amador Molina.
2015	<ul style="list-style-type: none"> • EQUADOR - Fortalecimento e consolidação das capacidades técnicas para a gestão da Rede Equatoriana de BLH • PERU - Apoio Técnico para Implementação da Rede de BLH do Peru.

O consenso técnico, cientificamente embasado, configurou-se como elemento fundamental para consubstanciar as decisões políticas sobre os rumos da cooperação com o Brasil (Figura 2), bem como foi o elemento precursor e decisivo para a construção de uma forte vinculação entre os cooperantes.

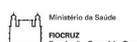
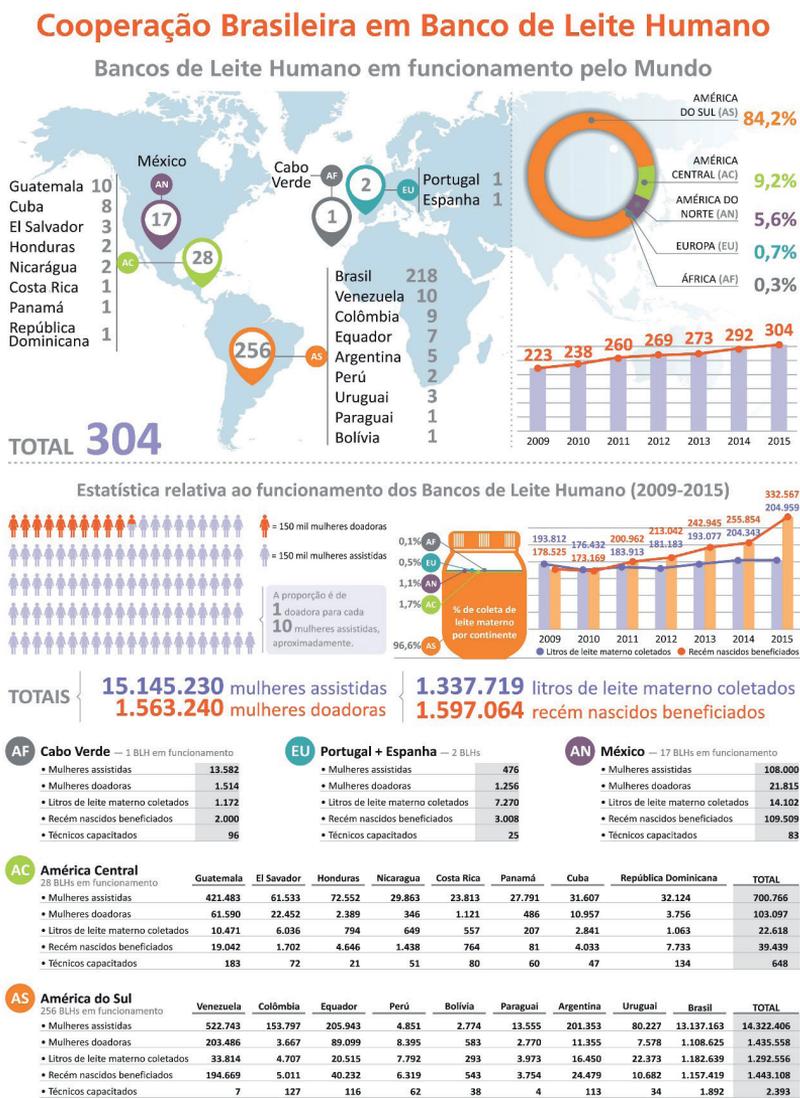
3.1. Impacto

Todos os países apresentaram o mesmo comportamento, ou seja, o de identificar a ação Bancos de Leite Humano como uma estratégia capaz de contribuir para a redução da mortalidade infantil em seus respectivos territórios, reconhecendo o impacto positivo desta ação sobre as condições concretas da vida dos recém-nascidos, em particular daqueles que demandam cuidados neonatais intensivos e semi-intensivos – os prematuros e os que apresentam baixo peso ao nascer.

Os primeiros projetos de cooperação bilateral foram assinados em 2006. Como as etapas iniciais envolviam adequação de instalações, aquisição de equipamentos e qualificação de recursos humanos para os processos de trabalho em Banco de Leite Humano, os resultados capazes de produzir impacto positivo tangível sobre as condições concretas de vida da população alvo dos projetos começaram a surgir em 2009 e estão reunidos de forma resumida na Figura 2. Antes deste período existiam apenas dois BLH em operação na América Latina – do Hospital Universitário da Universidade Central da Venezuela em Caracas e do Hospital Pereira Rossell em Montevidéu, implantados a partir da colaboração interinstitucional com a Fiocruz nos anos de 1996 e 2004, respectivamente. A América do Sul, capitaneada pelo Brasil com 256 BLH, dispõe de 84,2% das unidades em operação; seguida pela América Central com 9,2%; América do Norte representada pelo México com 5,6%; Europa com 0,7% seguindo o modelo da rBLH-Global e África com 0,3%.

A CTIBLH-Fiocruz/ABC promoveu, acima de tudo, a união de esforços entre países de três continentes para a construção da maior e mais complexa rede de bancos de leite humano no mundo e continua atuando como o elemento que amalgama esta rede de proteção à vida; promovendo sua expansão e consolidação como uma estratégia especialmente voltada para um segmento populacional em situação especial de agravo – recém-nascidos que demandam cuidados neonatais especiais.

Figura 2.



3.2. Associação

Uma boa prática de cooperação técnica internacional deve estar fundamentada na associação de atores e grupos sociais para o trabalho em rede, tanto no plano nacional como no internacional.

Em que pese os distintos estágios de evolução do trabalho desenvolvido por cada país, em todos é possível constatar a articulação entre diferentes instituições do setor saúde, associações de classe, organizações internacionais, organizações não governamentais e, em alguns casos, até mesmo a participação do terceiro setor. Além disso, foi possível observar uma tendência das questões relacionadas à ação BLH romperem a fronteira do setor saúde e passarem a ser discutidas como uma questão de cidadania, o que contribui para a visão de que a construção de um estado nação mais digno no futuro depende, dentre outros, da capacidade de investir na infância, sobretudo em sua fase mais vulnerável. Por outro lado, há de ser destacado o avanço alcançado por países como Colômbia, Cuba, Guatemala, El Salvador, Equador, México, Uruguai e Venezuela, nos quais, à semelhança do Brasil, a operação em rede já é uma realidade – Ministérios da Saúde, Secretarias Estaduais/ Departamentais e Municipais de Saúde, Hospitais e Serviços de Saúde, Universidades e variadas Instituições – trabalham de forma articulada e coordenada. Dentre estes, a Colômbia merece ênfase especial em face do esforço empreendido para formulação de uma Política Nacional de Bancos de Leite Humano para o país.

A associação no plano internacional é uma das características que confere identidade à CTIBLH-Fiocruz/ABC. A união de esforços entre países no contexto da saúde global (originalmente voltada para os ODM e atualmente para a Agenda 2030), formalizada pela primeira vez em 2005 na primeira Carta de Brasília, revitalizada em 2010 e 2015, faz-se presente até os dias atuais. A Carta de Brasília 2015, abaixo transcrita, foi construída horizontalmente

por representantes oficiais de 20 países, por organizações e organismos internacionais, bem como por organizações não governamentais, durante o II Fórum de Cooperação Internacional em Banco de Leite Humano realizado pela Agência Brasileira de Cooperação – Fundação Oswaldo Cruz – Ministério da Saúde do Brasil.

Carta de Brasília

Nós, representantes do setor saúde e de proteção social dos governos, da sociedade civil dos países e de organismos internacionais reunidos no II Fórum de Cooperação Internacional em Bancos de Leite Humano, realizado no período de 21 a 25 de setembro de 2015, na cidade de Brasília, Brasil,

Considerando:

a. Os compromissos assumidos nas Cartas Brasília – 2005, Brasília2010 e Montevideu-2014

b. O reconhecimento da Rede de Bancos de Leite Humano pela OMS e PNUD como uma das iniciativas que mais contribuíram para o desenvolvimento no hemisfério sul, promovendo soluções práticas reproduzidas, expandidas e adaptadas pelos países, observando os preceitos que regem a cooperação horizontal,

c. A contribuição indiscutível da Rede de Bancos de Leite Humano para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, no que diz respeito à redução da morbimortalidade infantil e à promoção do aleitamento materno,

d. Que os avanços alcançados nos países que implementaram Banco de Leite Humano conferem legitimidade para propor a Rede de Bancos de Leite Humano como uma associação global em favor dos compromissos dispostos na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável do setor saúde, em seu âmbito de atuação,

e. Que os Bancos de Leite Humano desempenham uma função estratégica nas políticas públicas na Primeira Infância desde a promoção, proteção e apoio ao aleitamento materno, sendo este um direito compartilhado entre as mulheres e as crianças no marco da interculturalidade de cada país,

Acordamos:

1. Denominar, a partir da assinatura desta Carta, como Rede Global de Bancos de Leite Humano (rBLH) a Rede originalmente instituída como latino-americana, que passou à condição de ibero-americana com a entrada de países da Península Ibérica e, em seguida, com a participação de países da África passou à condição de Rede Latino-ibero-afro-americana de Bancos de Leite Humano.

2. A Rede Global de Bancos de Leite Humano (rBLH) tem como missão ampliar o compartilhamento do conhecimento e de tecnologias voltados para a Segurança Alimentar e Nutricional na atenção neonatal e a lactentes, tendo o direito à saúde como valor central.

3. Gerar condições que permitam otimizar o funcionamento dos Bancos de Leite Humano, com o objetivo de favorecer o acesso equitativo da população a seus serviços e produtos, contribuindo para que os países alcancem a Cobertura Universal de Saúde (UHC).

4. Promover condições que permitam ampliar, de forma segura, o acesso ao leite humano visando a contribuir com a redução de mortes evitáveis de recém-nascidos e lactentes, assim como com a prevenção da ocorrência de doenças crônicas não transmissíveis.

5. Fomentar a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico voltados à ampliação do uso do leite humano como alimento funcional e recurso terapêutico para recém-nascidos e lactentes.

6. Mobilizar esforços que permitam oficializar no âmbito da Organização Mundial da Saúde o pleito para a adoção do dia 19 de maio como data comemorativa ao Dia Mundial de Doação de Leite Humano, originalmente proposto na Carta de Brasília 2010 e ratificado neste documento.

7. Reconhecer a importância do papel do Estado para a sustentabilidade da ação Banco de Leite Humano em suas múltiplas formas de abordagem.

8. Fortalecer a Comunicação como um dos elementos estratégicos para a ampliação e consolidação da Rede Global de Bancos de Leite Humano.

9. Assumir a qualidade em busca de excelência como visão de futuro para a Rede Global de Bancos de Leite Humano. (Carta de Brasília, 2015).

O documento, firmado por todos os autores, instituiu a Rede Global de Bancos de Leite Humano como uma associação global em favor dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Dos 17 ODS, três se relacionam com a atuação dos Bancos de Leite Humano: “Objetivo 2 – Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; Objetivo 3 – Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; Objetivo 17 – Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. A Carta de Brasília 2015 estabeleceu um novo marco de atuação para os Bancos de Leite Humano, direcionando-a para os compromissos estabelecidos na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável do setor saúde, em seu âmbito de atuação.

No que diz respeito ao critério associação, a instituição da Rede Global de Bancos de Leite Humano é o principal produto da CTIBLH-Fiocruz/ABC que permite caracterizá-la como uma boa prática de cooperação.

3.3. Sustentabilidade

Todos os projetos analisados apresentaram resultados tangíveis e duradouros nas dimensões técnica, financeira e política, em que pese os diferentes níveis de sustentabilidade alcançados pelos países cooperantes. Até dezembro de 2015, desde as respectivas implantações, todos os BLH apoiados pela cooperação brasileira seguiam em funcionamento, produzindo resultados efetivos, como pode ser observado na série histórica de dados sumarizados no infográfico da Figura 2.

A sustentabilidade foi construída país a país, sem lógica única ou transferência de modelo, respeitando as especificidades e potencialidades locais. Contudo, um padrão comportamental comum foi observado: a compreensão da necessidade de encontrar um caminho capaz de viabilizar a ação BLH por entendê-la como um investimento necessário para a qualificação do sistema de saúde do país. Esse entendimento consolidou a dimensão política e gerou oportunidade para o alcance da sustentabilidade financeira, requisito fundamental para viabilizar condições técnicas seguras, compatíveis com o rigor operacional exigido.

Além dos resultados finalísticos comprovados – recém-nascidos atendidos, mulheres assistidas e leite humano distribuído – metas intermediárias indispensáveis ao êxito da cooperação também foram alcançadas, a exemplo da construção de marcos regulatórios e normativas técnicas, definição de estratégias setoriais para valorização da prática do aleitamento materno e da doação de leite humano, estratégias para mobilização social, fortalecimento do sistema de gestão e qualificação de recursos humanos para os processos de trabalho em BLH. Esses elementos permitem evidenciar, de forma inequívoca, a sustentabilidade alcançada pela CTIBLH-Fiocruz/ABC.

3.4. Liderança e empoderamento

A liderança e o empoderamento de profissionais e instituições no âmbito de atuação dos BLH é evidente em todos os países cooperantes e se expressa de forma inequívoca nos resultados alcançados. A atuação técnica independente e segura retrata o grau de autonomia e a capacidade de responder às demandas que emergem do cotidiano em cada um dos respectivos sistemas de saúde. Para além das questões relacionadas diretamente à dimensão médico-assistencial, que apresenta resultados incontestáveis e de eficácia comprovada, merecem destaque outras iniciativas desenvolvidas nos países que refletem o elevado grau de empoderamento e liderança alcançados – a implantação de novos BLH, a realização de diferentes cursos de capacitação profissional, a realização de eventos científicos alusivos à temática, as mobilizações sociais em favor da doação de leite humano, a produção de material educativo, o desenvolvimento de pesquisas, a construção de metodologias para seguimento e avaliação de atividades desenvolvidas por BLH, a construção de sistemas de informação, a realização de atividades artísticas e culturais, a produção de vídeos de caráter educativo e a articulação de atores e grupos sociais para o trabalho em rede.

O presente estudo revelou que dois elementos foram estruturantes para o desenvolvimento das competências que permitiram o empoderamento e a liderança – o ensino e o acesso à informação. O ensino foi estratégico e possibilitou a construção de caminhos que levaram ao planejamento, à execução, à certificação e à avaliação dos processos de qualificação de recursos humanos, além de possibilitar o desenvolvimento das competências necessárias ao exercício da liderança. O acesso à informação, de forma segura e confiável, como a CTIBLH-Fiocruz/ABC viabilizou durante a execução dos projetos e o faz até os dias atuais, gera o sentimento

de pertencimento e de ajuda mútua que leva à confiança, valor que amalgama os países cooperantes na Rede Global de Bancos de Leite Humano.

3.5. Igualdade de gênero e inclusão social

Cuidar de quem cuida. Este é um objeto que transcende a proposta original de atuação dos Bancos de Leite nos países e que vem merecendo atenção especial de todas as unidades de serviço que integram a rBLH. Trata-se do olhar para as mulheres-mães trabalhadoras dos hospitais que dispõem de BLH, cujos filhos estão bem e são mantidos em casa ou em creches, e que necessitam de ajuda para manter a amamentação de acordo com as recomendações oficiais do setor saúde. No intuito de responder a esta demanda específica, os bancos vêm operando como centros de apoio ao aleitamento materno. Neles, as mulheres trabalhadoras dos hospitais comparecem durante a jornada de trabalho, retiram o leite, que é devidamente acondicionado para ser transportado de forma segura e posteriormente oferecido ao próprio filho. A relevância desta contribuição para a saúde da criança é tal, que vem sendo discutido pelo IberBLH a criação de um selo em reconhecimento aos BLH que encampam esta iniciativa.

3.6. Inovação

O processo de consolidação e expansão da cooperação internacional brasileira está, em muito, associado às ações inovadoras adotadas para ampliar o espaço de intercâmbio do conhecimento e de tecnologias entre os países, no âmbito de atuação dos Bancos de Leite Humano. Romper fronteiras e encurtar distâncias geográficas foi um desafio alcançado com a incorporação da Telessaúde (ALMEIDA; SILVA, 2013), que possibilitou a realização de: cursos à distância; reuniões de planejamento e avaliação; teleinspeção de serviços; eventos científicos e fóruns

virtuais. Neste contexto, ênfase especial merece ser dada ao *Special Interest Group* da Rede de Bancos de Leite Humano – SIG Tel@ rBLH, uma iniciativa que envolve a Rede Universitária de Telemedicina – RUTE e a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa-RNP. A incorporação desse recurso tecnológico possibilitou integrar em tempo real, com interação por imagem e voz, todos os BLH dos países cooperantes com a coordenação da rBLH na Fiocruz.

O valor da inovação para a Rede Global de Bancos de Leite Humano teve sua expressão máxima com a criação do Prêmio Jovem Pesquisador da rBLH em 2015. O Prêmio teve o propósito de promover a pesquisa entre jovens pesquisadores (estudantes universitários ou graduados com até 10 anos de formação) e foi dividido nas seguintes áreas temáticas: Processamento, Controle de Qualidade e Utilização do Leite Humano – Assistência em Amamentação na rBLH – Comunicação e Informação na rBLH. Nesta primeira edição, profissionais da Argentina, de Cabo Verde e da Espanha foram os vencedores.

O presente estudo permite afirmar que a inovação, mais do que um indicador de boas práticas, é um dos elementos estruturantes da CTIBLH-Fiocruz/ABC praticada há uma década. A cooperação se origina no interesse dos países na tecnologia moderada para BLH desenvolvida pela Fiocruz, que associa um elevado nível de rigor técnico com baixo custo operacional e apresenta um padrão de qualidade reconhecido pela Organização Mundial de Saúde. A transferência dos princípios que embasam técnicas e métodos, aliados ao apoio para adaptá-los às diferentes peculiaridades geopolíticas, de forma horizontal, respeitando os condicionantes sem comprometer o padrão de qualidade exigido, são elementos presentes em todos os projetos de cooperação analisados.

5. Consideração final

A análise dos resultados alcançados pela CTIBLH-Fiocruz/ABC, com base nos princípios que regem a cooperação internacional brasileira e nos referenciais teóricos que permitem qualificar boas práticas de cooperação técnica internacional, evidenciou que os projetos se estruturam de maneira objetiva e trabalham de forma horizontal a transferência dos princípios que fundamentam a ação BLH, ajustando-os às diferentes realidades e peculiaridades geopolíticas. Horizontalidade nas relações, sempre pautadas pelo equilíbrio de interesses, com a perspectiva de gerar processos que culminem na qualificação nacional para promover a autonomia técnica e científica dos países cooperantes, são marcas da cooperação internacional brasileira em Banco de Leite Humano. Esse padrão de identidade nos leva a responder de maneira afirmativa à questão norteadora do presente estudo, ou seja – Sim, a Cooperação Técnica Internacional Brasileira em Bancos de Leite Humano é de fato uma boa prática de cooperação internacional.

Referências

ABC. Agência Brasileira de Cooperação. *Documento de estratégia da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)*. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/684>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

ALMEIDA, João A. G. *Amamentação: um híbrido natureza-cultura*. 20 ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1999. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/rdm32>>. Acesso em: 24 out. 2016.

ALMEIDA, João A. G. *Bancos de Leite Humano: Compromisso com os objetivos de desenvolvimento do milênio*. In: Fórum de Cooperação Internacional em Bancos de Leite Humano ABC/Fiocruz 2010. Brasília: Fiocruz, 2010. [CD]

ALMEIDA, João A. G.; SILVA, Angélica B. O SIG Tel@ rBLH: Conectividade em busca de conhecimento. In: MESSINA, Luiz A.; RIBEIRO FILHO, José L. (Ed.) *Impactos da Rede Universitária de Telemedicina: Ações de educação contínua, pesquisa colaborativa, assistência, gestão e avaliação remota Fase I 2006/2009*. Rio de Janeiro: E-papers, 2013.

CÁNEPA, Mariela A. *Un modelo de cooperación horizontal: La Red Iberoamericana de Bancos de Leche Humana (BLH)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín, 2011. Disponível em: <http://www.iberblh.org/images/Un_modelo_de_cooperacion_horizional_BLH.pdf>. Acesso em: 24 out. 2016.

IBERBLH – Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. *Carta de Brasília 2015*. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.iberblh.org/images/cartaBSB2015/carta_bsb_2015_port.pdf>. Acesso em: 23 out. 2016.

IBERBLH – Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. *Documento de formulación del Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana*. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/images/programasgi.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

IBERBLH – Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. *Programa IberBLH*. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com_content&view=article&id=82&Itemid=66>. Acesso em: 25 out. 2016.

IBERBLH – Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. *Bancos de Leche Humana recibe premio*. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com_content&view=article&id=158&Itemid=60>. Acesso em: 26 out. 2016.

MAIA, Paulo R. S. *et al.* *Rede Nacional de Bancos de Leite Humano: gênese e evolução*. Rev. Bras. Saúde Materna Infant. 2006; v. 6, n. 3: p. 285-292. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbsmi/v6n3/31899.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2016.

MINAYO, Maria C. S. *O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde*. 12 ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

RABUFFETTI, Alejandro G.; ALMEIDA, João A. G. Cooperación Sur-Sur en Bancos de Leche Humana: un estudio de la horizontalidad en los proyectos bilaterales. *Cuadernos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur*, volumen I, p. 129-157. San Salvador: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, 2016.

REDEBLH – Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano. *Dados Estadísticos*. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://www.redeblh.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=352>>. Acesso em: 26 out. 2016.

REDEBLH – Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano. *Cooperação Internacional*. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://www.redeblh.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=271>>. Acesso em: 27 out. 2016.

SEGIB – Secretaria Geral Ibero-americana. *Programa de Acción de Mar de Plata*. Madri, 2010. Disponível em: <<http://segib.org/wp-content/uploads/PROGAC-JEGXX-P.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2016.

SEGIB – Secretaria Geral Ibero-americana. *Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-América*. Madri, 2009. Disponível em: <<http://segib.org/wp-content/uploads/Sur-SurwebPort.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2016.

TELLES, José L. *A cooperação Sul-Sul brasileira em saúde com a África*. Rio de Janeiro, 18 nov. 2011. 31 slides. Apresentação em *Power Point*.

TTS-SC – Task Team on South-South Cooperation. *Apoyo a la Red Iberoamericana de Bancos de Leche Humana (BLH)*. 2011. Disponível em: <<http://www.southsouthcases.info/casestudies/cslac10.php>>. Acesso em: 27 out. 2016.

VICTORA, Cesar G. *et al. Saúde de mães e crianças no Brasil: progressos e desafios*. The Lancet, p. 32-46. Londres, 2011. Disponível em: <<http://download.thelancet.com/flatcontentassets/pdfs/brazil/brazilpor2.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2016.



**SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL**



COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL PARA A CRIAÇÃO DE AÇÕES NACIONAIS SUSTENTÁVEIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: A ATUAÇÃO DO BRASIL ATRAVÉS DO CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME

Daniel Silva Balaban¹

1. Introdução

Ao longo da última década, o Brasil consolidou-se como referência global no âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) devido às ações estratégicas realizadas e, principalmente, aos resultados expressivos no combate à fome e à pobreza. Dentre as diversas políticas sociais que contribuíram para esses avanços, destaca-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que reúne diferentes vertentes de promoção de SAN a partir do espaço da escola.

O PNAE é um programa consolidado, com início em 1955, e reconhecido por contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação

¹ Diretor do Centro de Excelência contra a Fome e representante no Brasil do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas. Foi presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação brasileiro de 2003 a 2011. Economista e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

de hábitos alimentares saudáveis por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional. Além de ser uma fonte de permanência das crianças na escola, reduz a fome em curto prazo, auxilia no desenvolvimento cognitivo e psicossocial, além de permitir a fuga do ciclo da pobreza e das doenças. Também é um fator que, no longo prazo, causa diminuição de gastos com saúde pública, pois quando os escolares adquirem hábitos alimentares saudáveis, estão menos suscetíveis a doenças provenientes da má alimentação.

Desde 2009, o PNAE ampliou seu impacto ao adotar um novo marco regulatório do programa. Para além do tradicional fornecimento de alimentos a alunos da rede pública, a nova legislação trouxe três grandes inovações: 1) a obrigatoriedade de compra de 30% dos alimentos diretamente da agricultura familiar; 2) a inclusão de critérios nutricionais para as refeições oferecidas, que deverão ser preparadas a partir de um cardápio elaborado por nutricionista; e 3) a criação de Conselhos de Alimentação Escolar, envolvendo a sociedade civil no controle social do programa.

Paralelamente ao aprofundamento das ações em SAN a partir de uma abordagem intersetorial, o Brasil aumentou sua inserção nos fóruns internacionais sobre o tema, assim como suas iniciativas de cooperação com outros países em desenvolvimento através da cooperação Sul-Sul e Trilateral. A construção de um sistema brasileiro de segurança alimentar e nutricional tem sido um dos temas dessa cooperação, que tem sido realizada conjuntamente com o Programa Mundial de Alimentos da ONU.

Este texto objetiva, de forma geral, revisar o caminho percorrido pela cooperação internacional do Brasil em alimentação e nutrição escolar. Especificamente, o artigo analisa a ação externa brasileira na promoção da SAN exercida pela ABC e Centro de

Excelência contra a Fome, uma parceria do governo brasileiro e o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas.

Argumenta-se, nesse cenário, que o Centro de Excelência consolida-se como um instrumento de inovação da cooperação brasileira Sul-Sul trilateral por constituir uma parceria inédita entre um governo nacional e uma agência das Nações Unidas. Para explorar esse argumento, são abordados três temas específicos: a experiência brasileira na promoção da segurança alimentar e nutricional; a cooperação Sul-Sul bilateral em alimentação escolar; e, então, o Centro de Excelência como inovação da cooperação liderada pela ABC.

2. A experiência brasileira na promoção da segurança alimentar e nutricional

Desde o início da década de 1990, é possível identificar iniciativas para o fortalecimento da SAN no Brasil que tiveram grande impacto e repercussão. A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) foi criada em 1991 com a finalidade de garantir o abastecimento nacional de alimentos, acompanhando as tendências em todas as etapas da cadeia produtiva. Em 1993, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foi estabelecido, como um órgão misto de governo e sociedade civil. O CONSEA criado em simultâneo com o lançamento de uma Política de Segurança Alimentar e um Plano Nacional de combate à Fome e à Miséria, supondo novas abordagens para o desafio multidimensional da promoção da SAN. A partir deles, comitês locais foram constituídos por membros da comunidade, sendo as principais conquistas disso a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994, e o I Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional em 1998.

Continuamente, em 2003, essas instituições embasaram uma nova lógica de estruturação da promoção da SAN no Brasil: a

Estratégia Fome Zero. Essa abordagem foi lançada nacionalmente e possui o objetivo de fazer cumprir o direito humano à alimentação adequada, consolidando a reivindicação da sociedade civil para uma abordagem baseada em direitos e na criação de estruturas para além do assistencialismo da simples distribuição de alimentos em caráter emergencial.

Parte dessa estratégia envolve a criação, em 2003, do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Essa foi uma iniciativa governamental e civil para colaborar com o enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional e da pobreza no Brasil que buscava, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar como complemento estruturante econômico sustentável às políticas de proteção social do governo federal brasileiro. Para isso, o programa utiliza mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta por governos locais do Brasil de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações, como cooperativas e assentamentos, estimulando os processos de agregação de valor à produção.

Ampliando a construção acima, encontra-se a institucionalização, em 2006, dessas prioridades na forma da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), a qual embasa o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O Sistema possui o objetivo de assegurar de forma sustentável o direito humano à alimentação adequada à população brasileira, unindo sob sua cobertura, o CONSEA, a Política e o Plano nacionais de segurança alimentar e combate à fome e uma Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN).

A integração entre os vários ministérios envolvidos em ações de SAN beneficiou o Programa Nacional de Alimentação Escolar, cuja gestão passou a incorporar medidas de fortalecimento da agricultura familiar e atenção à nutrição. Em 2009, essas e outras

medidas foram incorporadas pela lei 11.947 que regulamentou o programa, inserindo a obrigatoriedade de compra da agricultura familiar, critérios nutricionais e supervisão de nutricionistas dos cardápios da alimentação escolar, assim como o controle social a partir dos Conselhos de Alimentação Escolar. Juntos, esses componentes caracterizaram o PNAE como um programa inovador, que passou a ser referência internacional.

Atualmente, o PNAE funciona por meio da transferência de recursos do governo federal às entidades executoras, para aquisição de gêneros alimentícios destinados à alimentação dos escolares, de forma a prover no mínimo 20% das necessidades diárias de nutrientes a alunos do ensino infantil e fundamental e 30% dessas a alunos de creches, escolas indígenas e escolas em áreas remanescentes de quilombos, atendendo diariamente a 43 milhões de alunas e alunos brasileiros.

Ações de alimentação escolar conformam-se, assim, em um exemplo de como inserir pequenos produtores no mercado, contribuindo para fortalecer os agricultores familiares, diminuir o êxodo rural e proporcionar alimentos em quantidade suficiente para alimentar as populações. Ao mesmo passo, esta medida proporciona aos escolares acesso a alimentos saudáveis e de qualidade, o que contribui, por sua vez, à nutrição dos escolares e à discussão sobre hábitos alimentares saudáveis.

Com mais de sessenta anos de vida, o PNAE é o programa social com a maior história no campo de SAN brasileira. Somado esse programa com as construções do enquadramento institucional e jurídico apresentados nesta seção, pode-se avaliar que essa organização política pública é ação social estruturante do estado brasileiro. Cobrindo universalmente o território nacional, atendendo a mais de 20% da população brasileira, sendo o segundo

maior programa de alimentação escolar no mundo em número de alunos, e o maior em universalização do sistema.

Somado a isso, o exitoso desenvolvimento do PNAE no contexto nacional da Estratégia Fome Zero contribuiu para que a experiência brasileira começasse a chamar a atenção no cenário internacional, o que propiciou a procura crescente de projetos de cooperação na área de alimentação escolar, que é abordada na próxima seção.

3. Compartilhamento de conhecimentos por meio da cooperação Sul-Sul bilateral

Dada tradição e excelência do PNAE, o governo brasileiro recebeu uma série de demandas de cooperação para o compartilhamento de conhecimentos, que seriam lideradas pelo gestor do programa: o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Nesse sentido, o FNDE iniciou, em 2005, cooperação bilateral com alguns países do Sul Global e incrementou sua parceria com organismos internacionais – cooperação Sul-Sul trilateral –, com o objetivo de compartilhar suas boas práticas e lições aprendidas; para auxiliar a desenvolver e a fortalecer ações nacionais de alimentação e nutrição escolares sustentáveis para países demandantes.

Essas cooperações resultaram em acordos bilaterais ou multilaterais e envolveram a participação conjunta do governo brasileiro, governo destinatário e, no caso da cooperação trilateral, um organismo internacional. O primeiro exemplo da cooperação iniciada pelo FNDE foi com os países de língua portuguesa – Palops e o Haiti. Em 2005, foi assinado um memorando de entendimento para ações pontuais entre o FNDE e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), com o objetivo de apoiar a criação de programas de alimentação escolar no Haiti, Cabo Verde, Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

A assistência técnica brasileira, envolveu o envio de diferentes profissionais da área a esses países.

Em 2008, o FNDE decidiu fortalecer seus esforços de cooperação a partir de uma parceria com o Programa Mundial de Alimentos (PMA), considerando que atende a cerca de 20 milhões de crianças anualmente com seus programas de alimentação escolar em 60 países. Em muitos desses países, o PMA já trabalhava com estratégias de transição dos programas de alimentação escolar para os governos nacionais e a cooperação brasileira contribuiria para esses esforços. O PMA é uma agência humanitária com o objetivo de atender populações mais expostas à situação de fome ou insegurança alimentar em razão de conflitos, desastres naturais ou crises prolongadas. Contudo, atualmente sua atuação vai além do auxílio emergencial e está em consonância com a estratégia brasileira de combate à insegurança alimentar promovida pelo Fome Zero. Nos últimos anos, o PMA tem aumentado sua atuação no fortalecimento das capacidades nacionais dos países os quais atende e que se encontram em situação de insegurança alimentar, reduzindo a fome em seus territórios.

Em cooperação com a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CG-Fome) do Ministério de Relações Exteriores, o FNDE estabeleceu o Fundo Fiduciário Brasileiro – com o PMA O objetivo do Fundo Fiduciário foi o de apoiar o esforço do PMA para expandir e melhorar as ações de alimentação escolar existentes nos países demandantes ou para implementar novas ações nacionais sustentáveis por meio do desenvolvimento de capacidades nacionais em estados selecionados instrumentalizadas pela cooperação Sul-Sul e trilateral.

As propostas elaboradas tinham como foco as seguintes ações: desenvolvimento e fortalecimento de mecanismos para uma gestão sustentável, legal, institucional e financeira de um programa nacional de alimentação escolar; definição de ações para

a participação da sociedade civil no programa; promoção, quando possível, da compra de mercadorias provenientes de pequenos produtores/agricultores; integração de estratégias intersetoriais, nas quais a saúde, a educação, o meio ambiente e os direitos humanos fizessem parte da estrutura do programa; incorporação de abordagens específicas para crianças com necessidades especiais.

Nessa primeira fase, nove países foram aprovados: Bolívia, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Guiné-Bissau, Haiti, Nicarágua, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Os projetos foram desenvolvidos de acordo com as necessidades de cada país e consultores com experiência no PNAE foram selecionados e enviados a esses países. Os temas abordados nos projetos, de maneira geral, foram: elaboração de guias e manuais sobre higiene; revisão da estratégia e elaboração de diagnóstico da alimentação escolar no país; treinamento e capacitações; desenvolvimento de marco legal; elaboração do plano de ação para institucionalizar a alimentação escolar; elaboração de modelos de monitoramento e avaliação. Em 2009, iniciou-se a segunda fase dos projetos, com o objetivo de dar continuidade às atividades iniciadas na Fase I. A Fase II estendeu-se até 2010 nos seguintes países: Colômbia, El Salvador, Guatemala, Guiné-Bissau, Nicarágua, Palestina, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

Nesse contexto, o Brasil consolidou-se na vanguarda da cooperação internacional Sul-Sul, com uma forma inovadora e mais progressista em sua prática. Isso porque, enquanto os países do Norte Global, tradicionalmente os prestadores de cooperação, tendem a oferecer projetos desenvolvidos aprioristicamente como “pacotes prontos” – muitas vezes com condicionalidades – o Brasil pauta sua cooperação pelas demandas recebidas e pela construção de projetos com intensa participação dos países beneficiados. Sempre que possível, busca envolver igualmente a sociedade civil nesses países, tanto na definição das prioridades, metas e

estratégias, como na implementação das ações e avaliação dos resultados.

4. O Centro de Excelência: inovação da cooperação brasileira

Ao longo das fases I e II do Fundo Fiduciário, 2008 e 2010, além do contato com os países há pouco citados, o Brasil recebeu visitas de alto nível da diretoria executiva do PMA. Nestas oportunidades ressaltaram-se diversos resultados positivos da estratégia brasileira de promoção da SAN, mostrando como o Brasil tornava-se um importante interlocutor global da agência assim como um relevante insumo para que fossem alcançados os produtos conjuntos no âmbito da cooperação Sul-Sul trilateral.

Um dos pontos destacados relacionava-se à capacidade da estratégia Fome Zero brasileira em prover alimentação de maneira mais célere quando comparada com programas de outros governos. Nesse sentido, o PMA concederia ao Brasil o título de “Campeão Mundial na Luta Contra a Fome”. O prêmio destaca a importância da parceria com o Brasil em momentos como o terremoto no Haiti e o reconhecimento dos esforços de Brasília na inserção do tema na agenda internacional.

Nesse sentido, os esforços já existentes entre o governo brasileiro, sobretudo por meio das experiências do PNAE e do PAA junto ao PMA levaram a instituição a ressaltar o fato de que a construção conjunta das experiências do Brasil e do Programa Mundial de Alimentos na luta contra a fome e auxílio aos países na África, Ásia e América Latina para desenvolver políticas e programas na área da alimentação escolar e segurança alimentar e nutricional poderiam ser ainda mais aprofundadas.

Da cooperação mais estreita com o PMA surgiu a ideia de se criar um ente que reunisse as *expertises* do Brasil e do PMA, com o

objetivo de atender à crescente demanda dos países por cooperação Sul-Sul em SAN. Neste momento, a ABC foi identificada como o interlocutor ideal no Ministério de Relações Exteriores para liderar este processo. O diálogo entre o FNDE, ABC e PMA culminou na criação do Centro de Excelência conta a Fome, um escritório do PMA no Brasil com o mandato voltado exclusivamente para cooperação Sul-Sul com outros países em desenvolvimento.

O Centro seria criado em Brasília para que as parcerias pelo desenvolvimento para a promoção da SAN se beneficiassem da experiência única do Brasil e de seu sucesso como um campeão mundial na luta contra a fome e a pobreza. Com isso, desde a criação do Centro no final de 2011, o foco tem sido em atividades de partilha de conhecimentos sobre alimentação escolar. Devido à multisetorialidade do programa, a cooperação neste âmbito frequentemente desperta o interesse dos países nos demais programas da Estratégia Fome Zero, ampliando o rol de programas que são objetos de consideração pelos países.

A partir da requisição dos países interessados, enviada às embaixadas brasileiras no Sul Global e remetida ao Centro por meio da ABC, o Centro de Excelência provê assistência técnica contínua para o desenvolvimento de programas de proteção social, segurança alimentar e nutricional e de alimentação escolar vinculados à compra local de alimentos. Com isso, se nos primeiros anos de atuação do Centro, o foco estava em mostrar aos governos de países em desenvolvimento que seria possível encontrar soluções inovadoras e sustentáveis para a fome e a pobreza; nos últimos, o trabalho esteve centrado na assistência técnica direta no desenvolvimento e implementação dos programas nacionais.

De modo geral, essa assistência acontece na forma de missões técnicas, consultoria de especialistas e realização e participação em eventos. Cabe destacar que essas ações são contínuas; mantendo,

em longo prazo, a promoção da socialização dos atores políticos tendo como prioridade o desenvolvimento de capacidades a partir de uma relação horizontal entre os envolvidos. Por ter se tornado um *knowledge hub* da *expertise* brasileira, o Centro de Excelência pode ser qualificado com uma ferramenta de inovação da construção apresentada até agora.

Desde o seu lançamento oficial, até novembro de 2016, o Centro recebeu missões de 38 diferentes países. Além disso, o Centro também tem oferecido aos países assistência técnica direta, por meio de consultores e missões técnicas. Instituições internacionais, como as Fundações Howard Buffet, Bill & Melinda Gates, Children Investment Fund Foundation, também visitaram o Centro para acompanhar as práticas implementadas no Brasil. O Centro também firmou parceria com a agência de cooperação internacional do Reino Unido (DFID) e o governo brasileiro, mais precisamente o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), para cooperar no apoio à implantação de programas de proteção social em países em desenvolvimento.

As delegações que participam nas visitas de estudo são multissetoriais, provenientes dos principais ministérios interessados no governo: educação, agricultura, saúde, finanças, planejamento e orçamento. O raciocínio é o de promover abordagem multiministerial para a segurança alimentar e o desenvolvimento de programas nacionais, através do diálogo de políticas e atividades de capacitação. As visitas de estudo são uma das ferramentas principais que o Centro tem usado para compartilhar a experiência brasileira em políticas de segurança alimentar e nutricional, bem como a promoção de programas de alimentação escolar sustentáveis ligados à agricultura familiar. A realização das visitas de estudo, assim como das demais etapas da cooperação, está diretamente ligada aos pedidos dos governos. Ao final das visitas, as delegações elaboram um Plano de Ação, com

detalhamento dos pontos mais relevantes da troca de experiências e possíveis ações para evolução dos programas em seus países.

Cada país tem particularidades específicas no que diz respeito à criação e ao desenvolvimento de programas de alimentação escolar sustentáveis, bem como a sua transição para a implementação de programas liderados pelo governo. O apoio do Centro é integrado em processos de longo prazo, que incluem diversas atividades de acordo com as necessidades dos governos. Visitas de estudo, contratação de consultores, preparação de seminários, cursos e treinamentos são exemplos do conjunto de atividades de apoio prestados no âmbito do mandato do Centro no desenvolvimento de capacidades em alimentação escolar, nutrição e segurança alimentar e nutricional.

Um forte compromisso político do governo demandante é condição necessária para aqueles países dispostos a receber o apoio técnico do Centro. Existem procedimentos para solicitar o apoio, que começam com uma comunicação oficial do governo do país interessado à Embaixada do Brasil, ao Escritório do PMA ou ao Centro. Ademais, é preciso reafirmar que não existe uma “receita pronta” para apoiar os países a criarem suas próprias redes de proteção social baseadas em programas sustentáveis de alimentação escolar. Cada país lidera seu processo. O Centro atua como facilitador para o estabelecimento de políticas nacionais que cada governo tem interesse em estabelecer. O conceito de não interferência e a consciência de que cada país tem capacidade de elaboração e criação, permeiam os princípios básicos da atuação do Centro de Excelência.

A ideia central para a criação do Centro de Excelência contra a Fome foi a de criar um ambiente no qual se pudesse apoiar os países no desenvolvimento de estratégias nacionais sustentáveis para o combate à fome e à pobreza no mundo. Chamar a

atenção dos governantes para um tema que é primordial para o desenvolvimento de qualquer país e encorajá-los a tomarem iniciativas concretas para suplantar esses problemas. Além disso, apoiá-los tecnicamente e de forma incondicional, para que tivessem condições de criar suas próprias soluções internas para o desenvolvimento de sistemas de segurança alimentar e nutricional.

Como todo projeto inovador, o Centro de Excelência despertou questionamentos sobre seu efetivo potencial de impacto. Em seu primeiro ano de criação, esse desafio demonstrou ser viável e foi um grande sucesso. O Centro de Excelência contra a Fome é hoje um espaço global de intercâmbio de experiências, desenvolvimento de capacidades, promoção da cooperação Sul-Sul e proteção social. Desde o seu lançamento oficial, até novembro de 2016, o Centro havia recebido um total de 48 missões de 38 diferentes países. Ao final de 2016, havia 21 países que tinham aprovado bases legais para o estabelecimento e fortalecimento de programas nacionais de alimentação escolar e de desenvolvimento social com o apoio do Centro. Atualmente, é possível reconhecer o sucesso do trabalho desenvolvido pelo interesse de diversos outros países em estabelecer este tipo de parceria com o PMA e outras agências da ONU.

Para que isso avançasse, além do que aconteceu no Brasil em parceria com os atores políticos e técnicos brasileiros, o Centro disponibilizou a esses países técnicos consultores que atuam em parceria com os escritórios locais e regionais do PMA, auxiliando no desenvolvimento das atividades previstas nos planos de ação. Seu ponto específico é o incremento ao desenvolvimento de capacidades nacionais desses estados que demandaram auxílio ao Centro e à experiência brasileira.

É importante reforçar que as atividades do Centro de Excelência são desenvolvidas em parceria com a ABC e o FNDE, em que a ABC assume um papel crucial de identificação de prioridades, interlocução com as representações brasileiras, organização e participação em missões técnicas e articulação com outras instituições do governo brasileiro. Como instituição responsável pela coordenação da cooperação Sul-Sul realizada pelo governo brasileiro, a ABC contribui para garantir a coerência e a consistência das ações realizadas pelos diversos parceiros, mantendo o enfoque de horizontalidade em todas as ações.

Verifica-se, com isso, que a Agência Brasileira de Cooperação tem pautado a atuação brasileira dentro dessa ótica. A ABC proporciona cooperação levando as tecnologias e políticas públicas que têm bons resultados no Brasil para os países em desenvolvimento que as solicitam, constantemente elaborando e empreendendo os projetos junto com eles para que sejam adequados às suas necessidades e para que possam continuá-los depois de forma autônoma.

A ABC define a cooperação brasileira como um veículo de promoção de capacidades técnicas, tecnológicas, industriais e de serviços brasileiros, tendo como objetivo contribuir para a consolidação dos países parceiros como nações autônomas, a partir de ações que impulsionam mudanças estruturais que habilitam ganhos cumulativos de capital humano, fortalecimento institucional e capacidade produtiva.

Ainda dentro desse espírito, a ABC conceitua que a troca de conhecimento com parceiros internacionais enseja uma reflexão direta sobre as políticas públicas brasileiras. Outro importante fator é a otimização de recursos. Conforme a própria agência compreende, a cooperação internacional não requer recursos financeiros vultosos para o alcance de resultados positivos. A relação custo/benefício é benéfica a esse tipo de cooperação.

A parceria com o Programa Mundial de Alimentos, por sua vez, permite também que a cooperação brasileira se dê de maneira eficaz devido à *expertise* do PMA na área e à sua grande capilaridade. Dessa forma, as ações conjuntas garantem uma troca de conhecimentos e de aprendizado mútuo, por intermédio da qual o Brasil extrai lições do trabalho humanitário realizado pelo PMA, que, em seu turno, vale-se da relevante experiência brasileira na promoção da SAN, especialmente no desenvolvimento de políticas e programas de caráter estruturante como, por exemplo, o PNAE brasileiro.

5. Considerações finais

Conclui-se, portanto, que as novas e inovadoras parcerias entre os atores nacionais e internacionais, por meio de diálogo e ação conjunta, têm a possibilidade de promover o desenvolvimento de capacidades nacionais que fomentem a dignidade das nações e comunidades através da criação de políticas e programas sustentáveis, centrados no engajamento com governos, instituições regionais e indivíduos.

Simultaneamente, a facilitação aos pequenos agricultores no acesso aos insumos e tecnologias produtivas indispensáveis, como sementes, fertilizantes, rações e implementos agrícolas integram também o conjunto de condições do aperfeiçoamento das infraestruturas agrícolas e das capacidades institucionais em níveis locais, regionais, nacionais e internacional.

Nesse sentido, o sucesso da experiência do Brasil na redução da pobreza e segurança alimentar ao longo dos últimos dez anos tem gerado interesse global no modelo brasileiro. Viu-se que, nos últimos anos, o Brasil inovou e fortificou sua inserção em termos de cooperação internacional. A inovação é fruto do protagonismo dos atores do governo brasileiro na cooperação horizontal e sua capacidade de pensar em arranjos inéditos para a promoção de trocas

de experiências em SAN. Não apenas em termos financeiros, mas em tecnologia, em recursos humanos, em conhecimento e, acima de tudo, solidariedade e experiência em cooperação. A experiência brasileira em alimentação escolar, com seu aspecto multissetorial, participação comunitária, compra local da agricultura familiar, formas de gerenciamento e de monitoramento, pode contribuir para intensificar as discussões nos países sobre a montagem de um programa nacional sustentável, com alimentação saudável e de qualidade.

Nesse sentido, as novas formas de cooperação, baseadas na horizontalidade e respeito mútuo, são as que possuem as características necessárias para apoiar de forma definitiva os países que querem criar soluções estruturais e sustentáveis de desenvolvimento social. O Centro de Excelência é o perfeito exemplo desse novo tempo. Vê-se que a tendência é que as demandas por esse tipo de cooperação aumentem significativamente.

O Brasil tem demonstrado preparo para dar esse apoio e cumprir com seu importante papel no cenário internacional que estamos vivendo. Esta breve análise conclui que o Brasil responde positivamente às questões que embasam o argumento trazido de que o Centro de Excelência contra a Fome consolida-se como um instrumento de inovação da cooperação brasileira Sul-Sul trilateral para promoção da SAN mundialmente.

Primeiramente, conclui-se que por ter, fundamentalmente, mais de sessenta anos de vida, o PNAE é o programa social com construções do enquadramento institucional e jurídico e que se conforma em um dos maiores programas de promoção de SAN do mundo. Isso somado a seus números, que explicam e evidenciam a atenção que a excelência do Brasil chama no cenário global. Complementarmente, estimou-se que com a cooperação com organismo internacional, caso da ABC com o PMA, houve a

multiplicação nos retornos com a capitalização dos conhecimentos de cada um dos atores.

Consequentemente, constatou-se que a expertise brasileira é positivamente coordenada pela gestão estratégica da ABC da cooperação iniciada pelo FNDE em relação ao PNAE. Ao se tornar um *knowledge hub* da expertise brasileira, projetando a cooperação para o âmbito trilateral com o PMA, o Centro de Excelência pode ser qualificado com uma ferramenta de inovação e pode ser enquadrado como uma variável catalisadora do processo de compartilhamento da lógica brasileira de promoção da SAN por meio de políticas públicas dentro de um paradigma global de desenvolvimento sustentável.

Referências

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO – ABC. Documento de estratégia da Agência Brasileira de Cooperação. *Ofício Circular nº 03/2016/ABC*. Brasília.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. *A Cooperação Técnica do Brasil para a África*. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Content/abc/docs/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf>. Acesso em: 14 set. 2016.

BUNDY, Donald; BURBANO, Carmen; GROSH, Margaret; GELLI, Aulo; JUKES, Matthew; DRAKE, Lesley. *Rethinking School Feeding Social Safety Nets, Child Development, and the Education Sector*. Directions in Development. Washington: The World Bank, 2014.

CERVO, Amado. *Inserção Internacional: Formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

COSTA VAZ, Alcides; INOUE, Cristina. *Emerging donors in international development assistance: The Brazil case*. Ottawa: International Development Research Centre. 2007.

DEVEREUX, Stephen. “Social Protection for Enhanced Food Security in Sub-Saharan Africa”. *UNDP Working Paper 2012-010*. New York: UNDP, 2012.

DOLOWITZ, David. MARSH, David. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Politics. *Governance*, v. 13, n. 1, January 2000.

ETCHEBARNE, Pedro. A receita do brasileiro que agora vai combater a fome no mundo. *Brasileiros*, 1º dez. 2012. Disponível em: < <http://brasileiros.com.br/2011/08/a-receita-do-brasileiro-que-agora-vai-combater-a-fome-no-mundo/>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 48, n. 1, 2005.

MARCONDES, Gabriela; DE BRUYN, Tom. “Brazil’s South-South Cooperation in food security Capacity building approaches of the Centre of Excellence against hunger”. *Food Security*. December 2015, v. 7, issue 6, p. 1153-1164.

MILANI, Carlos. Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 22, 2008.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. *Rev. Bras. Polít. Int.* v. 51, n. 2, 2008.

PMA – PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. Relatório Anual do Centro de Excelência contra a Fome – 2015. Publicado em 2016. Disponível em: <<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp283575.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 16.

PMA – PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. Relatório Anual do Centro de Excelência contra a Fome – 2011/2012. Publicado em 2013. Disponível em <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/special_initiatives/wfp253783.pdf?_ga=1.207984978.1750496685.1470605167> Acesso em: 7 ago. 16.

PUNTE, Iglesias; ALFONSO, Carlos. *A Cooperação Técnica Horizontal brasileira como instrumento de política externa: A evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento, no período 1995-2005*. Brasília: FUNAG, 2010.

SIDANER, E; BALABAN, D; BURLANDY, L. The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. *Public Health Nutrition*, v.16, n. 1, 2012.

VERAS, F.; BALABAN, D.; NEHRING, R.; SCHWENGBER, R.; RODRIGUES, C.; LAMBAIS, G.; JONES, C.; GALANTE, A. *Structured demand and smallholder farmers in Brazil: the case of PAA and PNAE*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC -IG)/WFP Centre of Excellence against Hunger, 2013.



O BRASIL E A FAO – PARCERIA POR UM MUNDO SEM FOME

José Graziano da Silva¹

O Brasil foi o primeiro país a abraçar formalmente a visão de uma sociedade livre da fome e hoje tem um papel de liderança no esforço de erradicação da fome e da pobreza em nível global. A cooperação hoje entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a República Federativa do Brasil é essencial nos esforços de desenvolvimento Sul-Sul, com vistas à promoção da agricultura sustentável e da segurança alimentar no Sul Global, e à consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, incluindo o Fome Zero.

A parceria FAO-Brasil começou formalmente em 1964, com a assinatura de um acordo para o apoio técnico contínuo da FAO. Mas as relações entre os dois parceiros começaram ainda mais cedo.

O Brasil foi um dos 42 países que se reuniram na cidade do Quebec, Canadá, em 16 de outubro de 1945 – data em que hoje se comemora o Dia Mundial da Alimentação – para fundar a FAO, com o nobre objetivo de libertar a humanidade do flagelo da fome.

¹ Formado em Agronomia e Mestre em Economia e Sociologia Rural, ambos os graus da Universidade de São Paulo (USP). Tem PhD em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e títulos de pós-doutorado (University College of London) e em Estudos Latino-Americanos e Estudos Ambientais (Universidade da Califórnia, Santa Cruz). É diretor-geral da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) desde 1º de janeiro de 2012.

A FAO iniciou suas atividades no Brasil em 1949, quatro anos após sua fundação, e abriu o escritório regional para a América Latina no Rio de Janeiro em 1951. No mesmo ano, o professor Josué de Castro foi nomeado presidente independente do Conselho da FAO, posição mantida até 1955. O professor Josué de Castro é lembrado por sua notável contribuição à compreensão das causas da fome.

Na década de 1950, o governo do Brasil buscou a FAO para obter conhecimentos especializados, apoio técnico e financiamento para ajudar a alimentar uma população em rápido crescimento, que aumentou de 45 milhões de habitantes, logo após a Segunda Guerra Mundial, para os mais de 200 milhões de hoje.

À medida que a relação com a FAO se desenvolvia, o Brasil passou de beneficiário da ajuda da FAO a um fornecedor essencial de conhecimentos técnicos e uma valiosa fonte de financiamento para a FAO. O Brasil atualmente é o décimo país em termos de contribuição para a FAO e foi o décimo-primeiro em contribuições voluntárias no período de 2012 a 2015.

Além do aspecto econômico, no entanto, a parceria do Brasil com a FAO tem por base os vastos conhecimentos e capacidades que o país acumulou no decorrer de seu extraordinário programa de alimentação e segurança social, o Fome Zero, que tirou mais de 40 milhões de brasileiros da pobreza após seu lançamento em 2003.

Ao celebrar o 30º aniversário da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) – um parceiro próximo e valioso da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) – este livro também rende homenagem às conquistas conjuntas da FAO e do Brasil, em mais de meio século lutando lado a lado contra a fome.

A ABC, agência para a cooperação internacional do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, muito fez para facilitar o trabalho da FAO com o Brasil, inicialmente no programa Fome Zero e em outras iniciativas e agora na promoção e implementação de atividades ligadas à Cooperação Sul-Sul.

Nas páginas seguintes, examino com mais detalhes os vários aspectos da parceria FAO-Brasil, incluindo o próprio trabalho da FAO, a contribuição da Organização para o Fome Zero e outros recentes e importantes desenvolvimentos. Descrevo também alguns projetos específicos que empreendemos em conjunto e farei considerações sobre como a parceria poderá desenvolver-se no futuro.

Tenho orgulho do que a FAO e o Brasil conseguiram até hoje, porém estou certo de que podemos e que conseguiremos muito mais em nosso futuro trabalho em conjunto.

1. A FAO e o Brasil – os primeiros anos

A FAO abriu seu Escritório Regional para a América Latina, localizado inicialmente no Rio de Janeiro, em 1951, em uma cerimônia que contou com a presença do presidente Getúlio Vargas e membros do governo. Os anos seguintes foram de intensa atividade e interação entre a FAO, funcionários do governo brasileiro e especialistas de todas as partes do país. Diversos projetos conjuntos foram preparados e lançados nas áreas de agricultura, silvicultura, pesca e nutrição, incluindo o primeiro inventário florestal brasileiro.

Em 1956, o Escritório Regional foi transferido para o Chile e o Rio de Janeiro tornou-se um Escritório Sub-Regional, responsável pela Argentina, Brasil, Guiana, Paraguai e Uruguai. Devido às dimensões continentais do Brasil, ao vasto potencial de seu setor agrícola e à possibilidade de desenvolver um programa de

cooperação abrangente com o governo do Brasil, a representação mudou seu *status* para Escritório Nacional em 1971, mudando-se para Brasília em 1979.

Entre 1972 e 1978, a atividade foi intensa, com mais de 90 missões de curta duração organizadas e 27 projetos implementados, envolvendo a assistência de mais de 290 especialistas. De 1951 a 1978, foram apresentados ao governo mais de 2000 relatórios técnicos e recomendações sobre questões estruturais e organizacionais, pesquisa e extensão, crédito, cooperativas e posse da terra. Os projetos implementados foram para aumentar a produção de trigo, melhoria dos rebanhos, silvicultura, planejamento e treinamento agrícola, entre outras questões.

Nos anos de 1990, entre 1994 e 2003, os programas mais importantes que se beneficiaram do apoio técnico da FAO no Brasil foram o Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda (Pronager) e o Programa Nacional de Florestas (PNF).

De uma maneira geral, o trabalho da FAO no Brasil nas décadas do pós-guerra foi relevante e eficaz. A FAO estava ao lado do Brasil quando o país aumentou a produção de cereais de 15 milhões de toneladas em 1961 para mais de 100 milhões de toneladas em 2014. No mesmo período, o produto interno bruto per capita subiu de US\$ 209 em 1960 para US\$ 13.000 em 2011.

Assim, como o país desenvolveu um robusto contingente de técnicos nacionais, a colaboração entre a FAO e o Brasil evoluiu para uma aliança em que os parceiros se complementam para enfrentar desafios novos ou existentes, tanto nacionais como internacionais.

A FAO trabalha agora em estreita colaboração com o Brasil no combate à fome e à pobreza em todo o mundo, através de uma série de iniciativas Sul-Sul que se beneficiam de sinergia entre as amplas competências da FAO e a experiência dos próprios programas do Brasil de desenvolvimento agrícola e social, como o Fome Zero.

2. Rumo a uma sociedade com “Fome Zero”

Lançado em 2003, o Fome Zero, como o nome indica, visava à erradicação completa da fome e da má-nutrição no Brasil, combatendo as causas subjacentes, principalmente a pobreza, e em particular a pobreza rural.

Criou o maior sistema de transferência de renda já implantado no mundo e ajudou a tirar cerca de um quarto da população brasileira da fome e da pobreza extrema. Uma combinação de iniciativas de curto, médio e longo prazo, o Fome Zero abarcou um conjunto de 31 programas interligados², coordenados e que se reforçavam mutuamente para alcançar seus objetivos.

Reconhecendo o potencial do Fome Zero desde o início³, a FAO apoiou de forma constante o programa. Duas semanas após o lançamento do Fome Zero, em 30 de janeiro de 2003, a FAO anunciou que contribuiria com apoio financeiro e técnico. O anúncio seguiu-se a relatório favorável de uma equipe da FAO que trabalhou em conjunto com o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e especialistas brasileiros na revisão do projeto do programa e de seus componentes individuais.

O apoio inicial da FAO ao Fome Zero concentrou-se em três projetos de cooperação técnica, destinados, respectivamente, a ajustar projetos financiados internacionalmente para apoio ao Fome Zero; idealizar e administrar cursos de capacitação para combater os efeitos da seca e aumentar a rentabilidade e a produtividade das populações rurais do Nordeste do Brasil, e oferecer consultorias técnicas sobre agricultura urbana e periurbana, agricultura doméstica rural, assentamentos e reforma agrária.

2 SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro E; FRANÇA, Caio Galvão de. *The Fome Zero (Zero Hunger) Program – the Brazilian Experience*, 2011. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/016/i3023e/i3023e.pdf>>.

3 FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). *FAO Newsroom Report*, December 2003. Disponível em: <<http://www.fao.org/english/newsroom/news/2003/13420-en.html>>.

O Fome Zero impactou dezenas de milhões de brasileiros, que viram sua renda média aumentar em cerca de 20% apenas com a transferência de renda; agricultores familiares viram sua receita crescer em 33%. Hoje, o Fome Zero continua a repercutir em todo o mundo: por volta de 100 governos já manifestaram seu interesse em usar abordagens semelhantes para erradicar a fome e a pobreza em seus países.

A experiência acumulada pelo Brasil e suas conquistas contra a fome tornaram-se um ponto de referência para outras nações, o que gerou uma demanda alta para programas de cooperação bilateral ou multilateral. A FAO orgulha-se de ter estado associado ao programa, bem como aos projetos em andamento destinados a replicar seu sucesso fora do Brasil.

3. Do Fome Zero ao “Zero Hunger”

Estive pessoalmente envolvido com o Fome Zero, como economista e acadêmico, liderando uma equipe que concebeu o projeto multifacetado (agrícola, econômico e social) que se tornou o *Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*. Na época, como ministro extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, tive o privilégio de apoiar o lançamento do programa pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva e supervisionar o início de sua implementação; depois, como chefe do Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe, pude ajudar a catalisar a experiência brasileira em projetos Sul-Sul direcionados à luta contra a pobreza e fome na região.

Falo, portanto, com experiência quando digo que a FAO e o Brasil tiveram uma parceria de muito sucesso, não só pelas inúmeras sinergias e complementaridades entre os dois parceiros, mas sobretudo porque o Fome Zero compartilhou da visão e da abordagem da FAO para a erradicação da pobreza e fome.

Ambos rejeitaram a noção simplista de que a fome pode ser resolvida apenas produzindo mais alimentos e entendem a questão como sendo muito mais complexa, englobando dimensões econômicas, sociais e educativas e reservando um papel central para a agricultura familiar, que representa 95% de todos os agricultores no mundo.

De fato, a raiz do Fome Zero está na “abordagem em duas vias” promovida pela FAO há muitos anos, que propõe uma combinação de medidas a curto e a longo prazo para alcançar a segurança alimentar. Também é central a visão de que a alimentação é um direito humano universal, reconhecido pela primeira vez pelas Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, consagrada na Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial emitida pela Cúpula Mundial da Alimentação, organizada pela FAO em 1996, e nas diretrizes da FAO sobre o Direito à Alimentação, adotadas por 187 países em 2004.

Nas parcerias de sucesso, as partes interessadas aprendem umas com as outras e complementam-se mutuamente na realização de objetivos comuns. A história de como o Fome Zero se tornou o “Zero Hunger” ilustra bem este fato.

Em outubro de 2005, o Brasil e a Guatemala propuseram que o Fome Zero servisse de modelo para uma iniciativa transformadora: livrar toda a América Latina e o Caribe da fome e da má-nutrição. A proposta foi subsequentemente endossada pelos 29 países da região e 2025 foi o ano estabelecido como meta para a erradicação completa da fome na região.

A erradicação total da fome era um alvo muito mais ambicioso do que o alvo oficial da época para as Nações Unidas. O primeiro dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, adotados em setembro de 2000, era o de reduzir pela metade o número de pessoas padecendo de fome no mundo até 2015.

A iniciativa latino-americana inspirou Jacques Diouf, então diretor-geral da FAO, que adotou entusiasticamente a ideia, porque “reduzir a fome pela metade não é suficiente, pois deixa a outra metade ainda com fome”. Na Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar de 2009, em Roma, a FAO insistiu em um compromisso internacional para, até 2025, erradicar de vez a fome da face da Terra⁴.

No evento, a declaração final da Cúpula falou apenas em acabar com a fome “o mais cedo possível”. Porém, três anos mais tarde, em 2012, o secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, aceitou o desafio, e ao discursar na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável Rio + 20, lançou o “Zero Hunger Challenge” – um desafio urgente, consistindo de cinco elementos, que conclamou à eliminação da fome e da má-nutrição em todas as suas formas. Ele citou especificamente o Brasil como um exemplo a ser seguido por outros países.

Outros três anos se passaram antes que, em 2015, o Fome Zero se tornasse o segundo dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS), adotado por unanimidade em setembro daquele ano. O segundo Objetivo é “acabar com a fome, alcançar segurança alimentar e melhorar a nutrição e promover uma agricultura sustentável”; o primeiro Objetivo visa “acabar com a pobreza, em todas as suas formas e em todos os lugares”.

Assim, em suma, a visão do Fome Zero, concebida no Brasil e defendida com vigor pela FAO, veio a fazer parte dos novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, ajudando a motivar o compromisso global e os esforços de erradicação da fome e da pobreza nos próximos 15 anos.

4 FAO. *FAO Summit Boosts Agriculture to End Hunger*, 18 November 2009. Disponível em: <<http://www.fao.org/news/story/en/item/37465/icode/>>.

4. A evolução do papel da FAO

A FAO, Organização para a Alimentação e a Agricultura das Nações Unidas, foi fundada nos últimos dias da Segunda Guerra Mundial para lidar com a escassez de alimentos resultante dos seis anos de guerra. Sua missão expressa era “contribuir para uma economia mundial em expansão e garantir que a humanidade ficasse livre da fome”.

Inicialmente, uma boa parte do trabalho da FAO concentrava-se na Europa Ocidental devastada pela guerra. “Esperanças da continuada recuperação dos suprimentos alimentares produzidos na Europa foram prejudicadas pelo mau tempo do inverno passado. A dieta da Europa Ocidental e Central ficará ainda mais pobre no próximo ano,” observou a Organização em 1947⁵.

Mas, à medida que a prosperidade retornava ao Velho Continente, a atenção se voltava crescentemente para a fome cada vez maior nos países em desenvolvimento, onde, após a descolonização e independência, a oferta interna de alimentos não acompanhou o rápido crescimento populacional.

Em 1994, com 800 milhões de famintos em todo o mundo, a FAO lançou seu Programa Especial de Segurança Alimentar (PPSS) para “reduzir a fome de forma rápida e sustentável, aumentando a produção e a disponibilidade de alimentos onde mais se precisa”. No entanto, com o passar do tempo, o foco inicial na produção foi substituído por uma compreensão mais profunda da conexão inerente entre desnutrição e pobreza. Em particular, tornou-se cada vez mais claro que a fome tem sua raiz na pobreza dos agricultores familiares e suas famílias. Assim, o caminho para a segurança alimentar estava claramente no desenvolvimento rural e

5 FAO. *The State of Food and Agriculture, 1947*. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/016/ap635e/ap635e.pdf>>.

especificamente na capacitação dos pequenos produtores agrícolas de todo o mundo.

Em 2007, depois de uma avaliação externa independente que recomendava que a Organização adotasse uma política de “reforma com crescimento” centrada nas suas competências principais, a FAO iniciou um processo de racionalização e reorganização de longo alcance, visando tornar-se mais enxuta, mais efetiva e mais atenta às necessidades dos seus membros.

Em 2012, a FAO propôs um novo Plano Estratégico, que foi adotado pela Conferência da FAO em 2013. O Plano reorientou as atividades da Organização em torno de cinco Objetivos Estratégicos, incluindo, principalmente, a erradicação – e não redução – da fome. Os Objetivos são concebidos para satisfazer as exigências impostas pelas principais tendências mundiais no desenvolvimento agrícola e os desafios enfrentados pelos estados-membros. Foram formulados após ampla revisão das vantagens comparativas da Organização, que representam as principais áreas nas quais a FAO concentrará seu trabalho para tornar realidade sua visão e atingir as metas globais.

Os Objetivos Estratégicos visam a: i) ajudar a eliminar a fome, a insegurança alimentar e a má-nutrição; ii) tornar a agricultura, a silvicultura e a pesca mais produtivas e sustentáveis; iii) reduzir a pobreza rural; iv) implantar sistemas agrícolas e alimentares inclusivos e eficientes; e v) aumentar a resiliência dos meios de subsistência às ameaças e crises.

Outra característica proeminente das recentes reformas da FAO foi a descentralização de pessoal e dos recursos no terreno, o que aumentou a capacidade da FAO em atender às demandas de capacitação dos membros, inclusive em áreas de particular interesse para o Brasil. Foi dada especial ênfase à Cooperação Sul-Sul e às parcerias, inclusive com a sociedade civil e o setor privado.

À sua parceria com o Brasil, a FAO traz seus amplos conhecimentos e experiência, bem como relações consolidadas com governos, amparadas por uma rede descentralizada de escritórios em mais de 130 países⁶.

5. A parceria FAO-Brasil

5.1. A FAO no Brasil

Como já mencionado, o Brasil foi inicialmente um beneficiário de financiamentos e apoio técnico da FAO. Mas hoje, como a nona maior economia do mundo⁷, o Brasil financia seus projetos de desenvolvimento em grande parte por meio de recursos próprios, em parceria com a FAO por meio dos chamados “Fundos Unilaterais” (UTFs, da sigla em inglês).

A fórmula de parceria por UTF foi utilizada, por exemplo, para implementar os fundamentais projetos de apoio ao Fome Zero, entre 2004 e 2012. O projeto “Apoio à Implementação e Alcance de Resultados na Estratégia Fome Zero” recebeu especiais elogios pelo reforço da capacidade do governo de avaliar e analisar os impactos da Fome Zero e por capacitar o governo para desenvolver técnicas adequadas de monitoramento e avaliação.

Atualmente, a FAO é parceira das iniciativas por UTF no Brasil, nas áreas de silvicultura, restauração de terras, agricultura sustentável, agricultura familiar, aquicultura e segurança alimentar, entre outras.

O maior deles é um projeto de quatro anos que termina em 2017 com o objetivo de consolidar e melhorar as conquistas brasileiras em matéria de segurança alimentar e nutrição. Apesar

6 FAO. *FAO Decentralized Offices*, 2015. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4347e.pdf>>.

7 6 Dados do World Bank Group. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>>.

dos êxitos alcançados pelas estratégias brasileiras na luta contra a fome, ainda existem bolsões de pobreza no país. Estes incluem agricultores familiares pobres, povos indígenas, quilombolas e outras minorias étnicas e comunidades vulneráveis, que estão todos entre o público alvo do projeto.

A gestão e o uso sustentável dos recursos naturais são de particular relevância para o Brasil, país que possui mais biodiversidade que qualquer outra nação na Terra, mas cujos recursos naturais são ameaçados por práticas pouco sustentáveis. Os agricultores são fundamentais para qualquer esforço em alcançar a sustentabilidade, pois são ao mesmo tempo os grandes utilizadores e os guardiões dos recursos naturais. Ao longo dos anos, a FAO, nos seus trabalhos sobre agricultura, silvicultura, pesca e aquíicultura, desenvolveu uma vasta experiência na gestão dos recursos naturais, bem como instrumentos que contribuem para o desenvolvimento sustentável do setor agrícola.

A FAO é também uma das dez agências que podem solicitar fundos para projetos relevantes do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), que agrupa 18 organizações internacionais e 183 países no esforço para tornar o planeta mais sustentável. A FAO desde 2009 garantiu mais de US\$ 15 milhões do GEF para projetos ambientais no Brasil.

Um desses projetos, recentemente estabelecido, tem por objetivo melhorar o monitoramento e análise do desmatamento no Brasil, que detém cerca de 30% da área global de florestas tropicais e 12% das áreas florestais do mundo inteiro. O papel principal da FAO é apoiar a criação de um Sistema Nacional de Monitoramento e Avaliação Florestal, ajudando a expandir a capacidade de coleta, processamento e análise de dados.

Infelizmente, as florestas do Brasil não são o único recurso natural sob risco. A expansão desordenada da ocupação humana, o desenvolvimento do turismo não sustentável e o aumento da

poluição estão pressionando também os ecossistemas marinhos do litoral e próximo à costa do país.

Um importante projeto do GEF foi lançado em 2011 para deter e restaurar a degradação dos ecossistemas na Baía da Ilha Grande, uma área rica em espécies que cobre mais de 1.100 km² no litoral sul do estado do Rio de Janeiro. O projeto inclui a Mata Atlântica, um ecossistema altamente ameaçado e de importância global, bem como manguezais e recifes de corais.

A primeira etapa do projeto é o desenvolvimento de uma abordagem piloto de gestão integrada de ecossistemas, com meios para conseguir uma coordenação melhor e mais próxima entre as unidades de conservação existentes na área. Esse é o mais recente de uma série de projetos conjuntos, aos quais a FAO leva sua vasta experiência de conservação e manejo de recursos naturais, sob uma abordagem baseada nos ecossistemas.

A experiência da FAO foi construída no decurso dos extensos trabalhos realizados pela Organização em áreas protegidas, tanto terrestres quanto marinhas. Em terra, a FAO já contribuiu no Brasil para atividades como o desenvolvimento de planos de manejo para povos tradicionais e comunidades em áreas florestais e, no mar, ajudou a estabelecer e monitorar santuários de peixes e introduzir alternativas econômicas à pesca ilegal, como o ecoturismo e o mergulho recreativo.

6. A FAO e Brasil no mundo – a Cooperação Sul-Sul

A Cooperação Sul-Sul (CSS) é o compartilhamento e o intercâmbio de soluções-chave para o desenvolvimento – conhecimentos, experiências e boas práticas, políticas, tecnologias, *know-how* e recursos – entre países do hemisfério sul do planeta.

A fórmula, que evita a abordagem de cima para baixo muitas vezes percebida por aqueles que se beneficiam da assistência

Norte-Sul ao desenvolvimento, está contribuindo muito para a conquista da segurança alimentar, da redução da pobreza e da gestão sustentável dos recursos naturais. É de especial relevância para que sejam alcançados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU nos próximos 15 anos.

Ao longo das duas últimas décadas, o Brasil tem apoiado mais de 30 projetos Sul-Sul no âmbito de diferentes memorandos e acordos assinados com a FAO. O Brasil é hoje como um dos parceiros mais importantes da FAO na Cooperação Sul-Sul. Isso é possível não apenas pelo exemplo dado a outros países oferecido pela sua própria história e experiência de desenvolvimento, mas porque as áreas sob mandato da FAO são também aquelas em que o Brasil desenvolveu fortes habilidades e conhecimentos.

Em 2008, a FAO e o Brasil assinaram uma parceria para fundar um Programa de Cooperação Internacional e um Memorando de Entendimento (MoU) cujo objetivo geral era promover o desenvolvimento rural sustentável, a agricultura familiar e a segurança alimentar e nutricional na América Latina e no Caribe.

Em 2012, a FAO e o Brasil assinaram um Programa Executivo para a implementação de iniciativas de Cooperação Técnica Triangular nas áreas de segurança alimentar e nutricional e da redução da pobreza. O Programa Executivo, coordenado em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), visa orientar a formulação e implementação de projetos regionais em áreas como alimentação escolar, agricultura sustentável, pesca e aqüicultura, silvicultura, redução da pobreza e desenvolvimento rural sustentável.

A parceria FAO-Brasil é atualmente regida por um Memorando de Entendimento de cinco anos, assinado em Roma em 2015. O acordo destaca os laços estreitos de cooperação estabelecidos entre a FAO e o Brasil. Para o bom funcionamento da parceria é

fundamental o apoio da ABC, que facilita e coordena o diálogo com os nossos colegas brasileiros.

De fato, a capacidade de interagir com uma ampla gama de interlocutores é um elemento-chave no sucesso da parceria. Entre eles estão o Ministério da Educação (MEC), o Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), inclusive a Secretaria de Aquicultura e Pesca, o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ministério de Relações Exteriores (MRE), a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e, ainda, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

A EMBRAPA, reconhecida mundialmente como um dos principais centros de pesquisa agrícola tropical, foi um elemento-chave no programa Fome Zero, focando sua pesquisa em culturas produzidas por pequenos agricultores para aumentar o suprimento alimentar local em diferentes condições geográficas e climáticas. Ela se tornou agora uma poderosa aliada ao promover a visão Fome Zero dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no nível global.

A partir de um acordo de parceria assinado com a FAO em 2013, a EMBRAPA vem oferecendo suas experiências e tecnologias aos países em desenvolvimento por meio de iniciativas de Cooperação Sul-Sul.

6.1. A Cooperação Sul-Sul para uma América Latina e um Caribe sem fome

A América Latina e Caribe foi a primeira região do mundo a comprometer-se com a erradicação da fome, fixando um prazo para 2025. O compromisso se baseia nos notáveis progressos alcançados pela região, que reduziu praticamente pela metade o número de

pessoas famintas entre 2000 e 2015, de modo que pouco mais de 5% da população hoje sofrem de subnutrição⁸.

Hoje, reduzir essa porcentagem para zero significa libertar 34 milhões de pessoas da fome, que é o objetivo da iniciativa “América Latina e Caribe Sem Fome”. A parceria FAO-Brasil apoia ativamente esse plano por meio de uma série de iniciativas triangulares, tais como a alimentação escolar, contratações governamentais, políticas agroambientais, o fortalecimento da sociedade civil e a promoção do setor algodoeiro.

6.2. Compartilhando a experiência do Brasil em alimentação escolar e agricultura familiar

Essencial para esses esforços é o trabalho que a FAO e o Brasil estão empreendendo para traduzir em projetos eficazes para toda a região o bem-sucedido Programa Nacional de Alimentação Escolar. A iniciativa internacional “Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar” começou em 2009 em cinco países e agora está em atividade em 17.

As refeições escolares são um elemento chave e estrutural para um sucesso sustentável e de longo prazo na luta contra a fome. Não só os alunos têm a garantia de alimentos saudáveis e nutritivos, como os programas de alimentação escolar ajudam a reduzir as taxas de absenteísmo e abandono escolar e, em última instância, asseguram que as novas gerações se desenvolvam de forma mais saudável e tenham melhor escolaridade. Além disso, tal como dito anteriormente, a vinculação da alimentação escolar com a compra pública de alimentos também melhora a subsistência dos agricultores locais e das comunidades rurais como um todo.

8 FAO. *The State of Food Insecurity in the World, 2015*. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>>.

Mais de 148.000 estudantes recebem uma refeição diária saudável no âmbito do projeto, e mais de 5.000 especialistas qualificados estão envolvidos, fornecendo conhecimentos e apoio técnico. Em 2013, o projeto apoiou um estudo realizado em oito países para avaliar e mostrar os benefícios dos programas de alimentação escolar⁹.

Os resultados foram promissores. Mostraram que os programas reduzem o risco de abandono escolar, aumentam a concentração e o aprendizado e impedem as deficiências nutricionais. Além disso, os governos demonstraram forte interesse em comprar os alimentos para esses programas dos agricultores familiares, como forma de promover o desenvolvimento local.

Os programas também oferecem cursos de capacitação para profissionais, incluindo treinamentos e *workshops* pela internet. Eles fornecem uma base sólida para todos os aspectos relacionados com a segurança alimentar e nutricional, o direito à alimentação, o uso de hortas escolares, a agricultura familiar e a alimentação escolar.

6.3. A Cooperação Sul-Sul promovendo a segurança alimentar e nutricional

O apoio às estratégias nacionais e sub-regionais de segurança alimentar e nutricional na América Latina e no Caribe é outra área em que a FAO e o Brasil estão envolvidos ativamente. Um projeto que promove políticas inovadoras de Segurança Alimentar e Nutricional (FNS) e estimula mecanismos para iniciativas público-privadas está sendo implementado em nove países: Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai e Peru.

9 FAO. *The State of Food Insecurity in the World, 2015*. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>>.

Garantir maior envolvimento da sociedade civil na promoção da segurança alimentar e nutricional é o objetivo de outro projeto cooperativo FAO-Brasil na América Latina e no Caribe. Por meio de um programa de Treinamento de Liderança Rural, por exemplo, mais de 330 líderes de organizações rurais em dez países adquiriram conhecimentos sobre direito à alimentação, segurança alimentar, políticas públicas e acesso aos recursos de produção. Os jovens do meio rural também tiveram acesso a cursos especializados relativos à agricultura familiar.

6.4. Experiência e conhecimentos do Brasil em apoio à produção sustentável de alimentos e commodities

A agricultura sustentável, que minimiza seu impacto sobre o ambiente enquanto apoia e melhora a biodiversidade, é uma ferramenta poderosa para reduzir a pobreza rural e a insegurança alimentar no contexto das alterações climáticas. O fortalecimento das políticas agroambientais na América Latina e no Caribe, incluindo a redução das emissões de carbono na agricultura e a promoção da agricultura orgânica, é um objetivo buscado pela FAO e pelo Brasil desde 2012, mediante um programa implementado na região. O projeto apoiou estudos nacionais que fizeram um diagnóstico das políticas agroambientais, assim como um extenso processo de diálogo nos países e na região, que levou à publicação, em 2016, das *Diretrizes Voluntárias para Políticas Agroambientais na América Latina e no Caribe*.

Outro programa importante é a Rede de Aquicultura para as Américas, liderada pelo Brasil desde sua criação em 2012 e com 11 países participantes, depois ampliada para 14 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai e Uruguai.

A iniciativa ajuda a criar fazendas de piscicultura nos países participantes, fornece treinamento e financia a compra de equipamentos. Com a produção sustentável de peixes, ela visa gerar renda e emprego, promovendo o desenvolvimento das comunidades rurais e costeiras.

O algodão é um dos produtos agrícolas mais importantes do mundo e sua produção e comercialização podem contribuir consideravelmente para a subsistência e a segurança alimentar das populações rurais. Em 2010, o Brasil solucionou uma longa disputa com os Estados Unidos acerca de subsídios ao algodão, com o pagamento de US\$ 300 milhões ao Instituto Brasileiro do Algodão. Uma parte substancial dos fundos seria destinada à cooperação internacional com vistas à assistência técnica e à capacitação do setor algodoeiro na África Subsaariana e na América Latina.

Em 2012, o Brasil, a FAO e membros e associados do MERCOSUL, o Mercado Comum da América do Sul, juntamente com o Haiti, uniram-se em um projeto para fortalecer a produção e comercialização de algodão em seus países por meio de iniciativas Sul-Sul.

O projeto, que enfatiza o papel central dos agricultores familiares, visa contribuir para o desenvolvimento sustentável da cadeia de valor do algodão nos países parceiros e aumentar suas capacidades e sua coordenação, a fim de fortalecer o setor.

As prioridades do projeto incluem a promoção de sistemas sustentáveis de produção, de modo a melhorar a renda, as condições de vida e a segurança alimentar dos pequenos agricultores. Isso está sendo alcançado por meio do intercâmbio de conhecimentos e informações sobre políticas, e do reforço das capacidades institucionais relativas ao setor algodoeiro.

Novas tecnologias estão sendo examinadas, juntamente com a adoção de variedades melhoradas, resistentes a pragas e

doenças. Oferece-se treinamento na melhoria da gestão do solo, manejo integrado de pragas e biossegurança, a fim de aumentar a competitividade. O projeto também se concentra em explorar a produção tradicional de algodão pelos povos indígenas, com forte potencial em certos nichos de mercado.

6.5. A FAO e o Brasil na África

Apesar dos sólidos progressos realizados para alcançar o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio relativo à pobreza e à fome, a África continua a ser a região mais subnutrida do mundo, com uma em cada cinco pessoas passando fome, de acordo com o relatório da FAO sobre A Situação de Insegurança Alimentar no Mundo de 2015 (SOFI, 2015).

Assim, um dos focos principais da Cooperação Sul-Sul FAO-Brasil fora da América Latina se dirige à África Subsaariana. Um programa importante em apoio à agricultura familiar, “Purchase from Africans for Africa” (PAAAfrica, ou seja, “Compras de africanos para a África”), implementado em conjunto com o World Food Programme (Programa Mundial de Alimentos) e o Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional (DFID), tem produzido resultados eficazes na Etiópia, Malawi, Moçambique, Níger e Senegal¹⁰.

Por meio desse programa, a FAO oferece seus conhecimentos técnicos sobre nutrição e produção agrícola, incluindo a distribuição de sementes de qualidade, ferramentas agrícolas e insumos; formação de agricultores e de agentes de extensão rural, e concepção e implementação de hortas escolares. O Brasil, após consultar seus parceiros africanos, tem como principal responsabilidade formular

10 FAO. *Public procurement in Africa benefitting family farmers and schools*, 10 de março de 2015. Disponível em <<http://www.fao.org/news/story/en/item/279734/icode/>>.

diretrizes em coordenação com instituições especializadas e promover novas parcerias, inclusive com a sociedade civil.

Em 2012 e 2013, após receber treinamento e insumos, os 5.500 agricultores familiares que participaram do programa mais do que duplicaram sua produção. O programa os ajudou a comercializar parte dos alimentos, enquanto o restante foi comprado para ajudar a fornecer refeições escolares para cerca de 130 mil alunos.

A agricultura familiar também está sendo promovida no âmbito de um projeto FAO-Brasil entre países africanos de língua portuguesa. Foi concebido e aprovado para Moçambique um projeto nacional centrado no reforço das capacidades e no intercâmbio de experiências com agricultura familiar e políticas de desenvolvimento rural. Além disso, a FAO e o Brasil estão apoiando a adoção das *Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Nacional* (VGGT, na sigla em inglês) em toda a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Em outra iniciativa na África, a FAO e o Brasil têm ajudado a República do Malawi e a República Democrática de São Tomé e Príncipe a reforçarem seus programas de alimentação e nutrição escolares. O objetivo geral dessa iniciativa é apoiar a transição progressiva para os programas nacionais de alimentação e nutrição escolar que visam não só à segurança alimentar das crianças em idade escolar, mas também à promoção de hábitos alimentares saudáveis ao longo da vida, assim como ao desenvolvimento rural local. Como parte dos conhecimentos resultantes do projeto, está atualmente em curso uma pesquisa regional sobre a situação dos programas de alimentação e nutrição escolares na região da África Subsaariana. Os dados finais são esperados em breve.

Enquanto isso, a República de Angola, o Brasil e a FAO trabalham em estreita colaboração para reforçar a segurança

alimentar nesse país da África Austral, ampliando a pesquisa agrícola e veterinária. Por meio do Acordo de Cooperação Sul-Sul de 2014, financiado por Angola, os pesquisadores do país receberão assistência técnica e formação de curta duração da EMBRAPA.

A disponibilidade de pesquisadores e inovadores altamente qualificados, que compreendem a complexidade dos desafios do desenvolvimento, está ajudando a agricultura e a segurança alimentar no país a fazer grandes avanços.

7. A FAO e o Brasil no mundo – surgimento e reabilitação

O Brasil, que chegou a receber ajuda humanitária internacional, vem surgindo nos últimos anos como um parceiro líder em recursos – um aspecto do aumento da presença e da influência do país no cenário internacional.

Parte da assistência brasileira vem ocorrendo sob a forma de ajuda alimentar, ou seja, alimentos produzidos por agricultores brasileiros e disponibilizados por canais multilaterais ou bilaterais. Mas a assistência humanitária prestada pelo Brasil em parceria com a FAO vem se concentrando, para além do alívio imediato, na construção de resiliência duradoura entre as populações afetadas, garantindo sua subsistência e reduzindo sua vulnerabilidade a futuros choques.

Enquanto outras organizações fornecem alimentos a vítimas de desastres, a abordagem da FAO se baseia em fornecer-lhes as ferramentas e os insumos para garantir sua segurança alimentar no longo prazo. As intervenções da FAO muitas vezes assumem a forma, por exemplo, de distribuição de sementes e fertilizantes para garantir próxima colheita, substituição e vacinação de animais de criação, plantação de árvores ou reconstrução de abrigos de animais.

Em suas obras humanitárias, a FAO e o Brasil trazem, respectivamente, do lado da FAO, décadas de experiência com operações de emergência e resiliência em todo o mundo e, do lado brasileiro, um poderoso conjunto de melhores práticas desenvolvidas durante sua própria luta contra a fome e a pobreza e reforço dos meios de subsistência da sua população.

Entre 2011 e 2016, como resultado dessa parceria FAO-Brasil, o apoio humanitário foi estendido a países da América Latina e Caribe, da África, da Ásia e do Oriente Médio. Um foco especial foi colocado na sub-região do Caribe, com sua trágica história de desastres socioambientais, e em particular furacões.

A FAO e o Brasil estiveram entre os principais parceiros humanitários na ajuda à população haitiana logo após o devastador terremoto de 2010. Eles distribuíram sementes de milho e feijão melhoradas aos agricultores, bem como bananeiras resistentes, e ajudaram a arar centenas de hectares de terra e deixá-la pronta para a semeadura.

Em suas intervenções humanitárias, o Brasil frequentemente usa experiências testadas e comprovadas no programa Fome Zero, tais como a organização de compras de alimentos de agricultores locais para distribuir em programas de alimentação escolar. No Haiti, por exemplo, o Brasil ajudou a criar uma rede de microfazendas de laticínios, seguida pela compra e distribuição de leite às escolas locais. Cerca de 85.000 escolares foram beneficiados com a iniciativa.

Nos últimos anos, a FAO e o Brasil também foram parceiros ativos no alívio de crises humanitárias, como a fome no Chifre da África e a guerra na Síria. A parceria também já assistiu refugiados palestinos e prestou assistência alimentar às populações afetadas pela epidemia de ebola na Guiné, Libéria e Serra Leoa.

8. O caminho a seguir

Nos próximos anos, a agenda de desenvolvimento global apresenta novos desafios e também oportunidades para libertar o mundo da fome e da pobreza e dar a milhões de seres humanos um novo futuro. A FAO e o Brasil, em parceria, já fizeram muito para alcançar esses objetivos. Agora, porém, somos chamados a fazer ainda mais.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas para 2015-2030 nos intimam não só a erradicar a fome, a garantir a segurança alimentar, a melhorar a nutrição e a promover uma agricultura sustentável (ODS2), como também a acabar com a pobreza extrema (ODS1).

Os Objetivos 1 e 2 estão inextricavelmente ligados porque, como se pode ver nos projetos FAO-Brasil realizados no Brasil, na América Latina e na África, o desenvolvimento sustentável da agricultura é a chave não só para a redução da fome, mas também para a geração de renda e de emprego para as populações rurais, que representam, de maneira esmagadora, as populações mais pobres do mundo.

Essa visão está consagrada de maneira profunda no Quadro Estratégico da FAO, que conclama a Organização e seus membros a trabalharem por “Um mundo livre da fome e da má-nutrição, onde a alimentação e a agricultura contribuam para melhorar o nível de vida de todos, em especial dos mais pobres, de uma forma econômica, social e ambientalmente sustentável”.

Com a visão subjacente ao seu programa “Fome Zero”, e com o apoio imediato da FAO, o Brasil mostrou, há mais de uma década, como o mundo pode deixar para trás a fome e a pobreza. Agora precisamos continuar, multiplicar e ampliar nossos esforços no âmbito de uma cooperação Sul-Sul intensificada e liderada pelos próprios países, para garantir o sucesso final até 2030.

De fato, é essencial que aumentemos nossa capacidade de intervenção Sul-Sul, pois a demanda internacional por assistência está crescendo rapidamente e ameaça superar os recursos disponíveis, humanos e financeiros. Precisamos encontrar maneiras de garantir que os conhecimentos que geramos juntos possam ser compartilhados o mais amplamente possível.

Entretanto, outros desafios consideráveis devem ser superados. Eles incluem o crescimento populacional contínuo, com projeção de 8,5 bilhões de pessoas em 2020, e o avanço das mudanças climáticas, que colocam mais pressão sobre a nossa base de recursos naturais e nossos ecossistemas vitais.

A mudança climática, em particular, oferece esses desafios e oportunidades. É importante ressaltar que, após o histórico Acordo de Paris sobre a Mudança do Clima, de 2015, um estudo da FAO mostrou que 90% dos países em desenvolvimento se referem aos setores agrícolas (agricultura, pecuária, silvicultura, pesca e aquicultura) e ações correlatas em adaptação e/ou mitigação em suas Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas (INDCs). Tais ações em grande parte determinarão se o mundo cumprirá os objetivos de longo prazo de manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C, prosseguir com os esforços para limitar esse aumento em 1,5°C e para alcançar zero emissões na segunda metade deste século.

O Brasil certamente será um aliado fundamental da FAO para ajudar outros países a superar tais desafios, bem como para ajudar a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável relativos à fome e à pobreza que estão no horizonte para 2030. No desenvolvimento, parte do trabalho é técnico. Mas uma parte igualmente importante consiste em gerar o impulso para a mudança por meio da liderança e da defesa de boas práticas, que é onde o Brasil se destaca.

O Brasil ensina pelo exemplo. É capaz de compartilhar sua experiência e transferir suas tecnologias sociais para outros países porque se destaca como referência global na redução da fome. O Brasil demonstrou ao mundo de forma prática que, com as políticas e ferramentas adequadas, qualquer país pode tirar sua população da pobreza e da fome.



Formato	15,5cm x 22,5cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	Gentium Book Basic 20 (títulos) Gentium Book 14/15 (títulos) Chaparral Pro 11,5/15 (textos)