



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CAMPUS FLORIANÓPOLIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Renata Oliveira Anunciato

**Cooperação Técnica Sul-Sul brasileira para a África no setor cotonicultor (2008-2021):
o projeto BRA/12/002 e a atuação da Embrapa**

Florianópolis

2025

Renata Oliveira Anunciato

**Cooperação Técnica Sul-Sul brasileira para a África no setor cotonicultor (2008-2021):
o projeto BRA/12/002 e a atuação da Embrapa**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Relações Internacionais na Área de Política Internacional.

Orientadora: Profa. Dra. Iara Costa Leite

Florianópolis

2025

Anunciato, Renata Oliveira

Cooperação Técnica Sul-Sul brasileira para a África no setor cotonicultor (2008-2021) : o projeto BRA/12/002 e a atuação da Embrapa / Renata Oliveira Anunciato ; orientadora, Iara Costa Leite, 2025.

435 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Florianópolis, 2025.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. PEB. 3. CTSS. 4. cooperação cotonícola. 5. Embrapa. I. Leite, Iara Costa. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

Renata Oliveira Anunciato

**Cooperação Técnica Sul-Sul brasileira para a África no setor cotonicultor (2008-2021):
o projeto BRA/12/002 e a atuação da Embrapa**

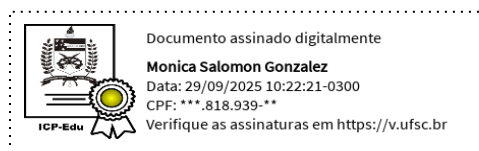
O presente trabalho em nível de Doutorado foi avaliado e aprovado, em 30 de julho de 2025, pela
banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Profa. Clarissa Franzoi Dri, Dra. (Membra Titular – Interna)
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

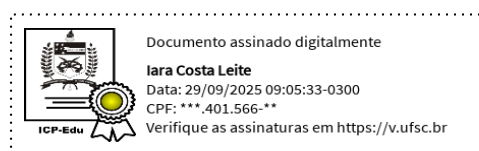
Profa. Laura Trajber Waisbich, Dra. (Membra Titular – Externa)
Articulação Sul e Instituto Igarapé

Álvaro Gomes Moreira, Dr. (Membro Titular – Externo)
Better Cotton Initiative (BCI)

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado
para obtenção do título de Doutora em Relações Internacionais.



Profa. Mónica Salomón, Dra.
Coordenação do Programa de Pós-Graduação



Profa. Iara Costa Leite, Dra.
Orientadora

Florianópolis, 2025.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, pelo incentivo e suporte durante esse percurso! Ao meu irmão Roger, sempre disponível, e a minha mãe, apoio constante!

Agradeço à Profa. Dra. Iara Costa Leite pelos ensinamentos, orientações, pela confiança e, sobretudo, pela compreensão e empatia, assim como apoio e encorajamento durante o doutorado.

Agradeço ao Professor Dr. Carlos Milani pelo tempo disponibilizado, por compartilhar a sua experiência sobre cooperação e os estudos sobre a ABC.

Agradeço ao Coordenador-Geral de Cooperação Técnica África, Ásia e Oceania (ABC/MRE), o Sr. Nelci Peres Caixeta, pela gentileza em disponibilizar o seu tempo e compartilhar sua experiência como coordenador dos projetos cotonicultores para esta pesquisa.

Agradeço ao Ministro Celso de Tarso Pereira e ao Diplomata Leandro Rocha de Araújo, ambos do Ministério das Relações Exteriores, pela gentileza em disponibilizarem seu tempo e compartilharem suas experiências para esta pesquisa.

Agradeço, em ordem alfabética, aos funcionários da Embrapa: Adriana Mesquita Bueno, Alderi Emídio de Araújo, Daniel Ferreira, José Geraldo Di Stefano, Liv Soares Severino, Rodolfo Osório de Oliveira; pela gentileza em disponibilizarem seu tempo e compartilharem sua experiência com a cooperação cotonícola executada pela Empresa.

Agradeço aos professores da Universidade Federal de Lavras (UFLA), Professor Antônio Carlos Fraga e o Professor João José Granate Sá e Melo Marques, pela gentileza, atenção, e disponibilidade do tempo, e por compartilharem a experiência na cooperação cotonícola com países africanos.

Agradeço ao Diretor-Executivo da Amipa, Lício Augusto de Pena Sairre, pela gentileza em disponibilizar seu tempo e por compartilhar a experiência da Associação na cooperação cotonícola.

Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por compartilharem o conhecimento e estimularem sua busca contínua, em um mundo em constante transformação! Agradeço aos ex-secretários Lúcia Maria Loch Góes e Hélio Pereira dos Santos, e ao Chefe de Expediente Ronnis Martins do PPGRI/UFSC; pelo auxílio, sempre gentil e acolhedor, nas mais diversas questões! Agradeço aos colegas do PPGRI pelo aprendizado conjunto; em especial, às minhas amigas Jéssica e Janypher pelo apoio, pela amizade, por compartilharem as angústias e as alegrias do doutorado!

Agradeço aos membros da banca, Profa. Dra. Clarissa Dri (PPGRI/UFSC); Profa. Dra. Laura Waisbich (Articulação Sul e Instituto Igarapé), e ao Dr. Álvaro Moreira (BCI), pelas atentas considerações e análises, assim como, as significativas contribuições para a tese.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa de pesquisa a mim concedida, que financiou esta pesquisa.

RESUMO

Neste trabalho o principal objetivo foi identificar os fatores que levaram a desmobilização da Embrapa do Projeto de cooperação técnica cotonícola bilateral com países africanos BRA/12/002 e, ao mesmo tempo, compreender a continuidade do projeto de cooperação, apesar dessa retração. Em termos metodológicos, trata-se de uma pesquisa qualitativa com a finalidade de descrever e explicar o objeto de estudo, utilizando-se das técnicas de: análise de documentos (fontes primárias); entrevistas; revisão bibliográfica (fontes secundárias e terciárias). Para realizar este propósito, conjugou-se o arcabouço das teorias de Análise de Política Externa, Análise de Políticas Públicas e da Administração, na segunda seção. Na terceira seção, analisou-se as mudanças na política externa brasileira (2003-2021), quanto à cooperação técnica e a política externa para o continente africano, e realizou-se um histórico da cooperação cotonícola com os países africanos (2005-2023). Na quarta, analisou-se a estrutura do projeto guarda-chuva BRA/12/002, com foco no Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), ABC e PNUD, observando a ampliação das instituições brasileiras implementadoras e a concentração em Minas Gerais. Na quinta seção, referente à Embrapa, examinou-se, em 5 fases, as mudanças da CSS/CTSS na agenda da Empresa; e na seção relativa a Unidade Descentralizada Embrapa Algodão, traçou-se, igualmente, a indução e a retração nos projetos de cooperação algodoeira, estabelecendo os fatores para a retração. Em termos gerais, a indução para a participação da Embrapa na CTSS brasileira é restrita ao governo Lula da Silva, ao findar deste, a reavaliação da cooperação internacional da Empresa (aprendizado estratégico) e a reorientação da PEB, conduzem a desmobilização da vertente de CTSS (estrutura e organização). Em termos específicos, as novas orientações internas, conjugada com a ampliação da pauta da cooperação algodoeira pelo governo federal, conduzem a retração da participação da UD Embrapa Algodão na cooperação com países africanos. No que concerne a continuidade do projeto, conclui-se que distintos interesses (objetivos) das unidades internas do MRE, Agência Brasileira de Cooperação e Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC), em estratégias não planejadas ou articuladas, conduziram a continuidade do projeto, apesar da retração da Embrapa.

Palavras-chave: Cooperação Técnica Sul-Sul; cooperação cotonícola; Embrapa.

ABSTRACT

The objective of this work was to identify the factors that led to Embrapa's demobilization of the bilateral cotton technical cooperation BRA/12/002 project with African countries and, at the same time, to understand the continuity of the cooperation project, despite this retraction. In methodological terms, this is qualitative research with the purpose of describing and explaining the object of study, using the following techniques: document analysis (primary sources); interviews; bibliographic review (secondary and tertiary sources). To achieve this purpose, the framework of theories of Foreign Policy Analysis, Public Policy Analysis and Administration was combined in the first chapter. In the second chapter, changes in Brazilian foreign policy (2003-2021) were analyzed regarding technical cooperation and foreign policy for the African continent, and a history of cotton cooperation with African countries was provided (2005-2023). In the third, the structure of the BRA/12/002 umbrella project was analyzed, focusing on the Brazilian Cotton Institute (IBA), ABC and UNDP, observing the expansion of Brazilian implementing institutions and the concentration in Minas Gerais (Brazil). In the fourth chapter, referring to Embrapa, the changes in SSC/SSCT on the Company's agenda were examined in 5 phases; and in the section related to the Embrapa Cotton Decentralized Unit, the induction and retraction in cotton cooperation projects were outlined, establishing the factors for the retraction. In general terms, the induction for Embrapa's participation in the Brazilian SSTC is restricted to the Lula da Silva government. At the end of this government, the reassessment of the Company's international cooperation (strategic learning) and the reorientation of the Brazilian foreign policy led to the demobilization of the SSTC aspect (structure and organization). In specific terms, the new internal guidelines, combined with the expansion of the cotton cooperation agenda by the federal government, lead to the reduction of UD Embrapa Algodão's participation in cooperation with African countries. Regarding the continuity of the project, it is concluded that different interests (objectives) of the internal units of the MRE, Brazilian Cooperation Agency and General Coordination of Litigation (CGC), in unplanned or articulated strategies, would lead to the continuity of the project, despite Embrapa's withdrawal.

Keywords: South-South Technical Cooperation (SSTC); cotton cooperation; Embrapa.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma do Comitê Gestor do Projeto Cotton-4 + Togo	235

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Projeto e Atividades Isoladas (AI) de CTSS: número total por ano (2004-2010)	123
Gráfico 2 – Projetos e Atividades Isoladas (AI) de CTSS: número total por ano (2011-2016)	142
Gráfico 3 – Projetos e Atividades Isoladas (AI) de CTSS: número total por ano (2016-2018)	149
Gráfico 4 – Projetos e Atividades Isoladas (AI) de CTSS: número total por ano (2019-2020)	160
Gráfico 5 – Projetos e Atividades Isoladas (AI) da CTSS: número total por ano (2004-2020)	163
Gráfico 6 – Projetos e Atividades Isoladas de CTSS Brasil-África em números (2000-2020)	164
Gráfico 7 – Projetos e AI de CTSS Brasil-África (2000-2020): Execução Financeira em dólares por ano	164
Gráfico 8 - A cooperação técnica da Embrapa em números – total/ano (2000-2021)	167
Gráfico 9 - Quantitativo de projetos e AI da Embrapa na cooperação com a América do Norte (México), Central, do Sul e o Caribe: número total por ano (2000-2021)	169
Gráfico 10 – Quantitativo de Projetos e Atividades (AI) com o continente africano: número total por ano (2000-2021)	171

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de entrevistados por instituição	28
Tabela 2 - Cooperação Agrícola do Brasil com países latino-americanos, caribenhos e africanos: gastos totais (US\$) e projetos ou programas de cooperação (2003-2022)	165
Tabela 3 - Participação da equipe da Embrapa Algodão: viagem de funcionário por PCT cotonícola/ano.....	355
Tabela 4 - Participação da equipe da UD Embrapa Algodão: somatório dos dias das viagens dos funcionários alocados por PCT cotonícola/ano	356

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Atuação Internacional da Embrapa: autores e suas produções em ordem cronológica	90
Quadro 2 - Cooperação cotonícola: autores e suas produções em ordem cronológica	99
Quadro 3 - Expansão dos projetos cotonicultores em 3 gerações de projetos (2009-2020)...	107
Quadro 4 - Fases da CTSS Brasileira bilateral cotonícola com países africanos (2005-2023)	174
Quadro 5 - Estrutura institucional do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA)	205
Quadro 6 - Projetos de Cooperação Internacional financiados pelo IBA (2011-2021).....	211
Quadro 7 - Subprojetos BRA 12/002 implementados pela ABC (coordenação)	220
Quadro 8 - BRA/12/002: subprojetos Regional-África	222
Quadro 9 - BRA/12/002: subprojetos com um país parceiro africano	223
Quadro 10 - Lista de Atividades Isoladas e Projetos cotonícolas na cooperação bilateral África (2000-2021)	224
Quadro 11 - Atividades isoladas e subprojeto relacionados ao Projeto Cotton-4 (S002)	231
Quadro 12 - Projetos de cooperação bilateral da UFLA com a África via ABC/MRE (2000-2021)	246
Quadro 13 - Atividade isolada e o subprojeto relacionado ao Projeto Cotton Solos	257
Quadro 14 - Projetos de cooperação bilateral com a África via ABC/MRE (2000-2021)	266
Quadro 15 - Ação Simplificada relacionada e o subprojeto Cotton Benin	267
Quadro 16 - Projetos e Atividades Isoladas da EMATER-MG na cooperação bilateral África (2000-2021)	275
Quadro 17 - Etapas de inserção das IBCs no Projeto BRA/12/002: 2012 a 2023	278
Quadro 18 - Comparativo das Fases da CTSS na Embrapa e das fases da Cooperação Cotonícola (2005-2023)	286
Quadro 19 - Presidentes da Embrapa, Ministros da Agricultura e Presidente da República (2003-2022)	289

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 DESENHO DE PESQUISA DA TESE.....	17
1.2 METODOLOGIA.....	23
1.3 ESTRUTURA DA TESE	29
2 REFERENCIAL TEÓRICO: ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA (APE) E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	39
2.1 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA (APE) E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	39
2.1.1 O papel da Política burocrática: abrindo a caixa preta do Estado.....	45
2.1.2 O Papel do Presidente da República.....	49
2.2 A BUROCRACIA DA CID EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: O BREVE CONTEXTO DO BRASIL.....	52
2.2.1 A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC): um breve histórico da estruturação	59
2.2.2 Destacando algumas particularidades da administração pública brasileira: a rotatividade dos cargos de livre nomeação.....	66
2.2.3 Estratégia Emergente e Estratégia Guarda-Chuva: articulação não planejada entre as linhas de ação das burocracias (unidades burocráticas dentro do MRE)	73
2.2.4 Teoria Institucionalista: o Planejamento da Embrapa	83
2.3 POLÍTICA EXTERNA DOS PAÍSES MENOS DESENVOLVIDOS (PMD)	86
2.4 REVISÃO DE LITERATURA: A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DA EMBRAPA	89
3 CTSS PARA A ÁFRICA E A TRAJETÓRIA DA COOPERAÇÃO BILATERAL COTONÍCOLA	113
3.1 BREVE PANORAMA DA COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL PARA A ÁFRICA (2003-2021)	113
3.1.1 Lula da Silva (2003-2010): CSS e a CTSS, o novo paradigma e a prioridade para a África	114
3.1.2 Dilma Rousseff (2011-2016): a despriorização da CTSS e a nova Agenda para a África	130
3.1.3 Michel Temer (2016-2018): a despriorização da CTSS e o foco no comércio nas relações Brasil-África	145

3.1.4 Jair Bolsonaro (2019-2021): a despriorização da CTSS e a continuidade do foco no comércio nas relações Brasil-África.....	150
3.1.5 Panorama da CTSS Brasil-África agrícola em números (2000-2020).....	162
3.2 CTSS BRASILEIRA BILATERAL COTONÍCOLA COM PAÍSES AFRICANOS (2005-2023).....	173
3.2.1 Primeira Fase – Negociações iniciais e Prospeção (2005-2007)	176
3.2.2 Segunda Fase - Construção do modelo Estruturante (2008-2012).....	182
3.2.3 Terceira Fase - Os recursos do IBA: consolidação do modelo Estruturante e a experiência do Curso de especialização (2012 -2014).....	183
3.2.4 Quarta Fase – A transição: adoção dos dois modelos de PCT, e a retração da atuação da Embrapa e a efetivação da UFLA como IBC (2014/15-2018)	193
3.2.5 Quinta Fase - Readequação do modelo estruturante: projeto estruturante-país e a pluralização de IBCs por projeto (2019-2023)	196
4 A ARQUITETURA DOS PROJETOS BILATERAIS DE COOPERAÇÃO COTONÍCOLA BRASILEIRA COM PAÍSES AFRICANOS: DA EMBRAPA PARA A FORMAÇÃO DE UMA “CONSTELAÇÃO MINEIRA”?	200
4.1 PROJETO BRA/12/002 E A TRIÁDE IBA, ABC/MRE E PNUD: O FINANCIADOR, A AGÊNCIA COORDENADORA E O EXECUTOR FINANCEIRO	200
4.1.1 Instituto Brasileiro do Algodão (IBA): os recursos	202
4.1.2 A parceria ABC/MRE e PNUD: a coordenação e o executor financeiro	212
4.2 AS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS COOPERANTES (IBCS) E SEUS PROJETOS	217
4.2.2 Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).....	223
<i>4.2.2.1 Projeto Cotton-4 (S002): o projeto piloto</i>	<i>225</i>
<i>4.2.2.2 Cotton-4 + Togo (S005)</i>	<i>232</i>
<i>4.2.2.3 Projeto Cotton Shire-Zambeze (S003).....</i>	<i>239</i>
4.2.3 Universidade Federal de Lavras (UFLA).....	243
<i>4.2.3.1 Projeto Regional para Aperfeiçoamento de Técnicos Africanos em Cotonicultura (S006)</i>	<i>247</i>
<i>4.2.3.2 Cotton Victoria (S007).....</i>	<i>249</i>
<i>4.2.3.3 Cotton Senegal (S008).....</i>	<i>253</i>
<i>4.2.3.4 Cotton Solos (S009).....</i>	<i>255</i>
<i>4.2.3.5 Projeto Cotton Etiópia ou Cotton Ethiopia (S012)</i>	<i>258</i>
<i>4.2.3.6 Cotton Cameroun (S013).....</i>	<i>261</i>

4.2.4 Associação Mineira de Produtores de Algodão (AMIPA): a iniciativa privada nos projetos	263
<i>4.2.4.1 Cotton Benin (S011)</i>	<i>267</i>
4.2.5 Outras Instituições: Projeto Cotton Zimbábue (S010)	269
4.3 A “CONSTELAÇÃO MINEIRA”: CONSTITUINDO UM NÚCLEO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL COTONÍCOLA EM MINAS GERAIS?	277
5 A EMBRAPA NA COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL COTONÍCOLA	285
5.1 FASES DA VERTENTE DA CTSS NA EMBRAPA (2005-2021)	287
5.1.1 Primeira Fase: Estruturação da vertente da Cooperação Sul-Sul (2005-2009).....	291
5.1.2 Segunda Fase: Plano de Ação para Internacionalização da Embrapa (2009-2012)	304
5.1.3 Terceira Fase: Reavaliação da Cooperação Internacional da Embrapa (2012-2014)	321
5.1.4 Quarta Fase: Desestruturação da vertente da CSS na Embrapa (2014-2018)	328
5.1.5 Quinta Fase: CTI e a busca por maior aproximação da iniciativa privada (2019-2021).....	339
5.2 A UNIDADE DESCENTRALIZADA (UD) EMBRAPA ALGODÃO: A COOPERAÇÃO COTONÍCOLA BILATERAL DA EMBRAPA COM PAÍSES AFRICANOS (2008-2021)	350
6. CONCLUSÃO.....	371
REFERÊNCIAS	381
APÊNDICE A – QUADRO COMPARATIVO DAS LINHAS DE ATUAÇÃO DAS ATIVIDADES FINANCIÁVEIS PELO IBA: PRODOC BRA/12/002 (2012), MDE BRASIL-EUA 2010 E 2014.....	417
APÊNDICE B - QUADROS TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURA ÁREA INTERNACIONAL DA EMBRAPA ENTRE 2003 E 2018	419
ANEXO A – LISTA DOS DOCUMENTOS SOLICITADOS VIA LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO REFERENCIADOS CONFORME ABNT	422
ANEXO B - DELIBERAÇÃO Nº 4, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2006. ASSESSORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (ARI) - EMBRAPA	430
ANEXO C - REGIMENTO INTERNO DA SECRETARIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (SRI) EMBRAPA (2014)	433

1 INTRODUÇÃO

No século XXI, a inserção do Brasil como provedor e ofertante de cooperação no Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SICD) ocorre em um ambiente em transformação. Isto se processa tanto no que se refere aos países provedores, com a ascensão dos países do Sul Global, em uma arquitetura gestada e consolidada sobretudo pelos países membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE); quanto no que se refere modelo adotado, com a competição e/ou complementariedade entre a tradicional Cooperação Norte-Sul (CNS) e a (re)emergente Cooperação Sul-Sul (CSS).

A atuação do País nesta arena, com a denominação de Cooperação Sul-Sul brasileira, coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) vinculada ao Ministério de Relações Exteriores (MRE), expande-se significativamente entre 2003 e 2011, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Em decorrência do tamanho do orçamento em execução, da diversidade dos segmentos abrangidos e da quantidade de projetos, sobretudo aqueles na modalidade de Cooperação Técnica Internacional (CTI) - concentradas nas áreas educacionais, profissionalizante, saúde, agricultura e meio ambiente -, considera-se 2010 o auge dessa cooperação (Ferreira; Moreira, 2018; Souza, C., 2018). Ressalta-se que, no governo Lula da Silva, a cooperação técnica foi uma das peças-chave de sua Política Africana (Ferreira; Moreira, 2018), dentro da Diplomacia da Solidariedade e do discurso de dívida histórica do Brasil com os povos africanos.

Neste contexto, em razão do destaque para o êxito da agricultura tropical e da excelência dos institutos do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), a proporção da cooperação técnica agrícola entre 2000 e 2014 no cômputo geral foi de 19%. Especificamente, para o continente africano, de 33,35%, ficando apenas atrás da área da saúde. Isto destacou o papel do País como um doador de CTI agrícola para a África, sobretudo pela atuação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) (Cabral, 2011a; Lechini, 2018).

Em razão de fatores tais como restrições orçamentárias, sobrecarga dos recursos humanos da ABC (MRE), falta de marco legal para a cooperação internacional (Bueno, 2018a; Carvalho, T., 2021; Ferreira; Moreira, 2018; Milani, 2017; Waisbich, 2024a), mudanças de orientação na política externa e de instabilidade interna no Governo Rousseff, decorre o declínio da prestação de cooperação, acentuadamente a partir de 2012. No entanto, este decréscimo não

ocorreu nos projetos relativos à cooperação agrícola para o algodão (BRA/12/002), os quais foram continuados e ampliados a partir de 2012.

Esta tese tem o propósito de identificar os fatores que levaram a desmobilização da Embrapa do Projeto de cooperação técnica cotonícola bilateral com países africanos BRA/12/002 e, ao mesmo tempo, compreender a continuidade do projeto de cooperação, apesar dessa retração. Esta pesquisa propõe-se a ter o recorte geográfico nas relações de cooperação técnica agrícola entre Brasil-África, especificamente as bilaterais cotonícolas inseridas no Projeto BRA/12/002 “Apoio ao desenvolvimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul”, implementadas pela Embrapa. A Empresa foi a instituição executora responsável pelo projeto piloto, o Projeto Cotton-4 (2009-2013); a segunda fase, o Projeto Cotton-4 + Togo (2014-2020); e o Projeto Cotton Shire-Zambeze (2014-2021), tendo realizado missões de diagnóstico para o Projeto Cotton Victoria e Cotton Zimbábue, mas não os assumindo sob a justificativa inicial de sobrecarga de capacidade organizacional instalada (Araújo, A., 2021; Bueno, 2021; Nogueira *apud* Milani, 2017, p. 64; Severino, 2021). Isto é, ao longo de 12 anos, e 11 projetos, a Embrapa foi a instituição executora dos 3 primeiros, concluindo exitosamente o projeto piloto, considerado quebra de paradigma em termos de projeto de cooperação, e se retirando das atividades dos dois últimos antes do encerramento.

Em uma conjuntura na qual continuaram as demandas de cooperação de países africanos em desenvolvimento para a ABC por novos projetos, bem como os fluxos de recursos do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) para a manutenção e expansão destes; a retração da atuação da Embrapa em detrimento da inclusão de novas instituições, como a Universidade Federal de Lavras (UFLA) e a Associação Mineira de Produtores de Algodão (AMIPA), é digno de nota. Apesar do desengajamento da Embrapa, nota-se que uma constante foi a importância do projeto para o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE).

1.1 DESENHO DE PESQUISA DA TESE

No século XXI, a inserção do Brasil na arena da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) no setor cotonicultor do continente africano ocorre via a Cooperação Técnica Sul-Sul coordenada pela ABC/MRE. Advinda do contencioso do algodão (DS267) no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial do Comércio (OMC) (2002-2014), a inserção resulta da convergência não estratégica da política externa comercial brasileira (PECB) e da Cooperação Sul-sul para o Desenvolvimento - CSSD (Bueno, 2018a). Neste sentido, a gênese das negociações da cooperação, estabelecidas no âmbito da Ministerial

de Hong Kong, na OMC, em 2005, é considerada como o marco para a intersecção das agendas. Desenvolvidas entre 2005 e 2008, tais negociações culminariam na assinatura do primeiro projeto, o projeto Cotton-4, implementado pela Embrapa e com recursos do governo federal.

A partir de 2012, a atuação da Embrapa como executora de projetos de cooperação técnica cotonícola com países do continente africano seria englobada pelo amplo “Programa de Apoio ao desenvolvimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul” (Projeto Guarda-Chuva BRA/12/002), assinado no mesmo ano. Este projeto guarda-chuva seria coordenado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil, que passaria a ter o aporte dos recursos financeiros do Fundo de Assistência Técnica e Fortalecimento da Capacitação do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), conforme o acordado no Memorando de Entendimento (MdE) IBA-MRE/ABC (2011). Ademais, a execução das atividades administrativas e financeiras do projeto no exterior seriam realizadas pelo Escritório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento sediado no Brasil (PNUD-Brasil) – vide Seção 4.

No período de 2012 a 2022, o projeto guarda-chuva contaria com orçamento total de aproximadamente 42 milhões de dólares, não totalmente executado, haja vista a atual previsão de encerramento para 2026. Ao total foram aprovados 15 subprojetos de cooperação técnica algodoeira, nas modalidades Regional-África (projeto estruturante regional) e por país (projeto estruturante-país); carreados por 6 Instituições Cooperantes Brasileiras (IBCs) executoras, entre elas a Embrapa; e 16 instituições executoras africanas. Destes, haveria 11 projetos em execução, 3 encerrados¹, e 1 previsto para iniciar em 2023.

Este amplo programa (BRA/12/002) direcionado para países africanos é criado a partir da disponibilização de parte dos recursos da compensação concedida ao Brasil na disputa comercial do algodão contra os Estados Unidos, na Organização Mundial do Comércio (OMC), com a assinatura dos MdEs Brasil-EUA em 2010 e em 2014. Esta iniciativa ampliada emerge no período em que outras, relativas à Cooperação Técnica Sul-Sul (CTSS), criadas e expandidas no governo Lula da Silva, no auge da Cooperação Sul-Sul (Moraes de Sá e Silva, 2021), entram em declínio. Isto é, na contramão da tendência dos projetos de Cooperação Técnica Sul-Sul, cuja queda se acentuaria a partir de 2011/2012 (Costa, C., 2015; Kuss, 2022); a cooperação cotonícola amplia o número de projetos, o alcance geográfico (África e América do Sul) e o número de instituições executoras brasileiras, a partir de 2012.

¹ Houve encerramento de 3 subprojetos neste período: 1 em 2013 (Projeto Cotton-4) e 1 em 2020 (Projeto Cotton-4 + Togo), ambos de responsabilidade da Embrapa, e 1 em 2021 (Projeto Regional para o Aperfeiçoamento de Técnicos Africanos em Cotonicultura), sob execução da UFLA e da Amipa.

Todavia, como aludido anteriormente, cabe ressaltar que, antes do Programa BRA/12/002 (Projeto Guarda-chuva), a cooperação no setor do algodão inicia com um projeto estruturante piloto. A opção por este modelo ocorre no contexto em que a ABC adota a estratégia de priorizar a realização de modelos de projetos estruturantes na cooperação técnica prestada em detrimento de projetos pontuais (Farani *apud* Correio do Senac 2010; Nogueira, 2011, p. 490). Entre 2009 e abril de 2012, o Projeto “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4”, denominado “Projeto Cotton-4” (BRA/04/043-S110) seria desenvolvido com recursos financeiros do governo federal brasileiro, via orçamento da ABC/MRE, abrangendo apenas os países do Grupo nominado C-4 – composto pelos países da África Ocidental: Benim, Burkina Faso, Chade e Mali.

Em síntese, a cooperação inicia apenas com o projeto estruturante Cotton-4 (BRA/04/043-S110), em 2009, sob o orçamento do governo federal e com a implementação técnica realizada pela Embrapa. Em 2012, passa a ser institucionalizada em um programa de ampla escala, por meio do projeto guarda-chuva BRA/12/002 “Apoio ao desenvolvimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul”, sob amparo orçamentário do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). A nova fonte de recursos viabilizaria a multiplicação do número de projetos e países cooperantes, gerando a diversificação de Instituições Brasileiras Cooperantes (IBCs) a partir de 2014, assim como a retração da participação da Embrapa entre 2014 e 2018.

Neste contexto, cabem alguns questionamentos gerais: por que há mudanças na execução da Cooperação Técnica Sul-Sul (CTSS) brasileira? Por que há mudanças na execução da Cooperação Técnica Sul-Sul bilateral cotonícola brasileira para a África? Por que o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) passa a financiar a cooperação? Por que o Projeto BRA/12/002 continua sendo executado apesar das mudanças de prioridade da CTSS para a África na PEB? Por que houve mudanças na execução da Cooperação Técnica Sul-Sul bilateral cotonícola brasileira para a África por parte da Embrapa? Por que há retração da atuação da Embrapa, como instituição executora, na cooperação técnica bilateral cotonícola Brasil-África (BRA/12/002)? Por que o projeto de cooperação técnica bilateral cotonícola Brasil-África (BRA/12/002) continua a ser executado, apesar da mudança na política externa e na execução da cooperação técnica Sul-Sul (CTSS) brasileira e da retração da atuação da Embrapa como instituição executora entre 2014 e 2018?

Ao considerar tais indagações, a pergunta de partida da pesquisa é “Por que o projeto de cooperação técnica bilateral cotonícola Brasil-África (BRA/12/002) continuou a ser executado, apesar da mudança na política externa e na execução da cooperação técnica Sul-Sul

(CTSS) brasileira e da retração da participação da Embrapa como instituição executora entre 2014 e 2018?”.

Com o intuito de responder a esse questionamento, o objetivo geral da tese é identificar os fatores que levaram a desmobilização da Embrapa do Projeto de cooperação técnica cotonícola bilateral com países africanos BRA/12/002 e, ao mesmo tempo, compreender a continuidade do projeto de cooperação, apesar dessa retração. Para alcançar o objetivo geral, foram definidos seis objetivos específicos:

- a) Apresentar as discussões teóricas que contribuem para compreender a continuidade de um projeto de cooperação e as mudanças na política externa ou de cooperação de um país;
- b) Traçar um breve panorama das modificações na Cooperação Sul-Sul, na Cooperação Técnica Sul-Sul e na Política Externa brasileira para a África, as quais influem na execução da cooperação técnica prestada pelo País e na atuação das Instituições Brasileiras Cooperantes executoras, particularmente a Embrapa, englobando o período de 2003 a 2021 – governos Lula da Silva à Jair Bolsonaro;
- c) Estabelecer o histórico da Cooperação Técnica Cotonícola Sul-Sul brasileira bilateral para os países africanos, abarcando o período entre 2005 e 2023, considerando a origem da cooperação e as mudanças ao longo do período, o modelo do projeto, a inclusão de novas Instituições Brasileiras Cooperantes (IBCs) executoras, notadamente a Universidade Federal de Lavras (UFLA), com o projeto Regional Aperfeiçoamento de Capacitação sob gestão da Coordenação-Geral de Contenciosos do MRE (CGC/MRE);
- d) Analisar e compreender a estrutura da cooperação técnica brasileira estabelecida no projeto guarda-chuva BRA/12/002 “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul”, considerando: sua criação, seus parâmetros, suas condicionantes (memorandos de entendimento); assim como, mapear os (sub)projetos componentes e a diversificação das Instituições Brasileiras Cooperantes (IBCs) implementadoras no período entre 2012 e 2021;
- e) Identificar e analisar os fatores que explicam a mudança da participação da Embrapa, como instituição cooperante executora, na cooperação cotonicultora bilateral Brasil-África, resultando na retração de sua atuação entre 2014 e 2018;
- f) Identificar os interesses dos atores domésticos da cooperação (burocracia), como fator explicativo para a continuidade do projeto.

Em termos de hipótese, entende-se como:

- a) Hipótese geral – A retração da atuação da Embrapa no projeto de cooperação BRA/12/002, entre 2014 e 2018, decorre do encerramento da indução presidencial para a participação da Empresa na CTSS de forma geral, em 2011, e da mudança na política de cooperação do País, assim como, de fatores internos – mudança de orientação para retomada de objetivos institucionais (missão) conjugada com a sobrecarga operacional da Unidade Descentralizada Embrapa Algodão.
- b) Hipótese Específica – O projeto de cooperação técnica bilateral cotonícola Brasil-África (BRA/12/002) continuou a ser executado, apesar da mudança na política externa e na execução da cooperação técnica Sul-Sul (CTSS) brasileira, e da retração da participação da Embrapa como instituição executora a partir de 2014, em razão de distintos interesses da ABC e da CGC e de ações não deliberadamente articuladas entre estes departamentos do MRE.

Ressalva-se que o recorte de análise recai somente sobre os atores domésticos da cooperação técnica Sul-Sul cotonícola: no Executivo, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), mais precisamente as divisões Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC) e a Agência Brasileira de Coordenação (ABC), e o Chefe de Estado (como colateral ao processo da cooperação); nas instituições cooperantes implementadoras, foco na Embrapa e, secundariamente, na UFLA; e no Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) (provedor financeiro).

Além disso, agrega-se que, em razão de particularidades dos temas propostos nos objetivos específicos, fez-se necessário adotar temporalidades distintas para o adequado desenvolvimento de cada um. No caso do objetivo “b”, desenvolvido na subseção 3.1, cujo propósito é traçar um breve panorama das modificações na CSS, na CTSS e na PEB para a África, uma vez que influenciam a atuação das Instituições Brasileiras Cooperantes (IBC) executoras na cooperação técnica, optou-se pelo intervalo temporal de 2003 a 2021. Define-se 2003 como marco inicial, haja vista que o governo Lula da Silva seria o precursor do novo paradigma da CSS, com ênfase na CTSS como instrumento de política externa. Neste contexto, instituiu-se a relevância da participação da Embrapa na CTSS para a relação do Brasil com o continente africano. Como marco final, fixou-se o ano de 2021, por um lado, devido ao único evento de promoção da cooperação técnica com o continente africano naquele governo ter ocorrido nesse ano (Diniz, 2021), incorporando características representativas da nova cooperação buscada. Por outro, dada a incipiência de dados e fontes sobre tal período, os dados disponíveis oscilam entre 2020 e 2021, excepcionalmente 2022 (Kuss, 2022).

No que se refere ao objetivo “c”, desenvolvido na subseção 3.2, cujo propósito é realizar um histórico da CTSS brasileira bilateral para os países africanos, definiu-se o período de análise com início em 2005, primeira fase da cooperação, e final em 2023, ano de encerramento da quinta fase. Designou-se o ano de 2005, como o termo inicial, tendo em vista que a gênese das negociações da cooperação técnica algodoeira no âmbito da Ministerial de Hong Kong, na OMC, ocorreu naquele ano, sendo considerada como o marco para a intersecção das agendas comercial (PECB) e de cooperação (CSSD). Como termo final, fixou-se o ano de 2023, considerando o encerramento da quinta fase (2019-2023), período caracterizado por projetos no modelo estruturante-país e pela pluralização de instituições brasileiras cooperantes por projeto.

No que concerne ao objetivo específico “d”, desenvolvido na seção 4, a fim de compreender a estrutura do projeto guarda-chuva (BRA/12/002) e mapear os respectivos (sub)projetos e as instituições executoras, estabeleceu-se o período de análise de 2012 a 2021. Nas subseções correspondentes ao mapeamento dos projetos e das IBCs executoras, define-se 2012, como marco inicial, em razão da assinatura do projeto guarda-chuva nesse ano. Escolheu-se 2021, como marco final, ao considerar que a maior parte da assinatura dos novos projetos ocorreu nos anos de 2019 e 2021. Estes projetos, no formato estruturante-país (com um país parceiro africano), passariam a integrar outras instituições executoras além da Embrapa e da UFLA, ocasionando a pluralização das IBCs. Ademais, a pandemia do Covid-19 impactou negativamente o desenvolvimento da cooperação nesse período, atrasando a execução dos projetos, sobretudo os novos, e propiciando poucos dados entre 2022 e 2023; por isso, optou-se por excluir da análise a inserção daqueles assinados a partir de 2022.

No objetivo “e”, desenvolvido na seção 5, a fim de identificar a mudança da participação da Embrapa como IBC executora na CTSS e os fatores da retração na cooperação cotonícola (2014-2018), estabeleceu-se dois marcos temporais: o período de 2005 a 2021, para a subseção 5.1; e o de 2008 a 2020, para a subseção 5.2. Na subseção 5.1, para a categorização das fases da cooperação técnica Sul-Sul na Embrapa, considera-se o ano de 2005 como termo inicial devido à adoção da agenda da CSS no planejamento institucional da Embrapa (Crestana, 2005 *apud* Cabral, 2011). E como termo final o ano de 2021, pois entre 2019 e 2021, acentua-se a característica de promoção da aproximação da cooperação técnica e da iniciativa privada. Na subseção 5.2, que aborda a atuação da Unidade Descentralizada (UD) Embrapa Algodão, adota-se como marco inicial o ano de 2008, haja vista a orientação positiva da Assessoria de Relações Internacionais da Embrapa (ARI/Embrapa) para às UD's aumentarem a cooperação internacional, incluindo o número de projetos de cooperação técnica. Como marco final, opta-

se pelo ano de 2020, ano de encerramento do projeto Cotton-4 + Togo (2014-2020). Apesar de a Embrapa finalizar antecipadamente sua participação nos projetos Cotton-4 + Togo e Shire-Zambeze, em 2018.

Com esta tese, espera-se contribuir: em primeiro lugar, para o marco teórico da cooperação internacional (Milner, 1997, 1992), com uma abordagem intraestatal da Cooperação Sul-Sul, a partir da análise dos interesses e ganhos das instituições e das burocracias que compõe a cooperação cotonícola. Em segundo lugar, espera-se contribuir, para o campo da pluralização de atores na política externa (Milani; Pinheiro 2013; 2017), sobretudo quanto à importância do papel das burocracias e instituições federais para a continuidade dos projetos de cooperação, em detrimento do papel do líder do executivo (Moraes Sá e Silva, 2021).

1.2 METODOLOGIA

Em termos metodológicos, trata-se de uma pesquisa qualitativa com a finalidade de descrever e explicar o objeto de estudo, utilizando-se das técnicas de: análise de documentos (fontes primárias); entrevistas; revisão bibliográfica (fontes secundárias e terciárias).

Como fontes primárias utilizadas na tese, elenca-se o uso de: listas de projetos agrícolas com a participação da Embrapa (2000-2021), lista de projetos cotonícolas bilaterais com África (2000-2022), documentos dos projetos, atas dos comitês, relatórios de prospecção, avaliação de meio termo e final, solicitadas via Lei de Acesso à Informação (LAI) para a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE); boletins de comunicação administrativos, regimentos, regulamentos, solicitadas via Lei de Acesso à Informação à Embrapa; legislação acessada no Diário Oficial da União (DOU) do governo federal brasileiro. Os documentos institucionais da Embrapa, tais como Relatórios de Gestão, Balanço Social, Relatórios da Embrapa Algodão, entre outros, estavam, na sua maioria, disponíveis no sítio institucional da Empresa. A Nota Técnica “Participação da equipe da Embrapa Algodão em viagens relacionadas à Cooperação Técnica Internacional”, de outubro de 2018, elaborada pela Unidade Descentralizada Embrapa Algodão, Campina Grande/PB, foi cedida por Liv Soares Severino, pesquisador da Unidade e entrevistado para a pesquisa.

No que concerne aos documentos e informações relativas especificamente à Universidade Federal de Lavras (UFLA), os quais não puderam ser acessados diretamente no sítio institucional, procedeu-se a obtenção por três vias: o professor João José Granate Sá e Melo Marques disponibilizou a Portaria 003 de 02/03/2021, intitulada ‘Comissão Projetos de Cooperação Internacionais’; outros documentos e informações – tais qual a listagem de projetos

de cooperação com a Universidade - foram solicitadas via e-mail para a Pró-Reitoria de Extensão da UFLA, em maio de 2022; e as demais informações por meio das entrevistas com os professores participantes dos projetos. Quanto ao Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), os documentos foram acessados diretamente no sítio institucional: os memorandos de entendimento (MdE), o Estatuto Social, os regimentos, os relatórios de atividades, relatórios de auditoria e relatórios de gestão (2011-2022), as atas das reuniões do Conselho Gestor (2011-2021), os sumários executivos dos projetos². No sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), buscou-se os documentos do Projeto BRA/12/002 (codificação gerada pelo escritório PNUD Brasil), sob identificação numérica de 00082572, encontrando disponibilizado o PRODOC geral e algumas revisões gerais e substantivas, bem como alguns relatórios de progresso, e dados sobre os valores gerais alocados e gastos anualmente.

Para as fontes secundárias utilizadas na tese, realizou-se um levantamento de notícias relacionadas aos projetos nos sítios institucionais da: ABC/MRE, Embrapa, UFLA, Associação Mineira de Produtores de Algodão (Amipa), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater-MG), Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG) e do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). No que concerne à metodologia da revisão bibliográfica, utilizou-se o software *Publish or Perish* com a finalidade de buscar as produções científicas que contivessem no corpo do texto os descritores³ relativos aos temas abordados. Para operacionalizar a coleta de dados, aplica-se a estratégia de busca⁴ com um protocolo que contenha dois descritores ou mais, relacionados pelos operadores booleanos *AND*, *OR*, *NOT*, conforme os requisitos da base acessada. Estes protocolos foram aplicados às bases de pesquisa *Google Scholar*, *Scielo*, *Jstor*, *Elsevier*, *OpenEdition*, *Proquest*, em determinada data, e replicados para fins de atualização das produções científicas selecionadas. Buscou-se, igualmente, produções científicas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), no Portal brasileiro de publicações e dados científicos em acesso aberto – Oasisbr -, no Observatório da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (OCID).

No que se refere à coleta de dados realizada nos sítios institucionais nacionais dos principais atores participantes, a seleção foi realizada em duas etapas. Na primeira, a seleção

² Cabe ressaltar, que o período de análise do IBA inicia em 2010, tendo em vista que é o ano de sua criação. No entanto, a produção de documentos institucionais começa somente a partir de janeiro do ano seguinte, quando ocorre a materialização do Instituto, por meio da implementação e atuação do Conselho Gestor. Como termo final, adota-se o ano de 2021, a fim de coincidir com os termos finais das seções 4 e 5.

³ Define-se descritores como “[...] um termo ou palavra-chave que a base de dados utiliza para indexar o artigo” (Nobre; Bernardo *apud* Pompei, 2010, p. 231).

⁴ Entende como estratégia de busca “[...] um conjunto de procedimentos que definem os mecanismos da pesquisa e a recuperação de informações online [...]” (Farenhof; Fernandes, 2016, p. 7).

decorreu da busca por quaisquer notícias, documentos, relacionados aos projetos cotonicultores, usando descritores como “algodão” (UFLA, ABC/MRE, Embrapa), com o objetivo de visualizar o conteúdo produzido e a importância atribuída, ou não, à cooperação. Na segunda etapa, selecionou-se apenas as notícias referentes a projetos de cooperação bilaterais, visando entender o desenvolvimento cronológico dos projetos, identificar os nomes dos principais funcionários atuantes (professores, coordenadores, pesquisadores, técnicos, diplomatas) e elaborar uma lista de potenciais entrevistados.

De forma complementar, a busca de documentos ou ofícios que abordassem algum tema específico era precedida da análise da seção correspondente no sítio institucional. Na hipótese de informação incompleta ou indisponível, procurava-se estabelecer contato com o setor ou a coordenação responsável, a fim de solicitá-la. No caso da UFLA, a solicitação seria direcionada à Pró-Reitoria de Extensão (PROEC). Com relação à Embrapa e à ABC/MRE, as solicitações seriam direcionadas aos setores correspondentes, por meio do preenchimento de Manifestações de Acesso à Informação, conforme a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei n.º 12.527/2011. No âmbito da Embrapa, o setor responsável pela área internacional da empresa era a então Gerência de Relações Estratégicas Internacionais (GREI), sob a coordenação da Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas (SIRE). Ressalta-se que, se por um lado, a gerência (GREI) e a coordenação da Secretaria (SIRE) não disponibilizariam para a tese dados (documentos) relativos aos projetos coordenados pela ABC/MRE⁵; por outro, disponibilizariam os demais documentos institucionais solicitados para a pesquisa, tais como boletins administrativos, regimentos e regulamentos.

No que concerne ao sítio institucional do PNUD, a busca deu-se na seção de dados sobre projetos. Nesta, o projeto “BRA/12/002: Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul” está identificado pelo ID 00082572, apresentando dados sobre realizações e resultados, documentos e ordens de compras. Estas buscas permitiram, também, identificar documentos adicionais para serem solicitados à ABC/MRE e à Embrapa.

No que concerne à metodologia para a realização de entrevistas, o foco foi dado para selecionar entrevistados que tivessem relação com os projetos ou participação neles, tendo a

⁵ Solicitação realizada via Lei de Acesso à Informação (LAI) NUP n. 21212.000126/2021-00, respondida em 05/04/2021 pela Gerente da GREI, Eliana Valéria Covolan Figueiredo, indicando como fontes disponíveis: o sítio da ABC e os dados do COBRADI, no sítio do IPEA. Em recurso de primeira instância, a Chefia da SIRE, Rita Milagres, informaria, no Memorando 62/2021-SIRE/CHEFIA, de 20/04/2021, que: “Agradecemos novamente o contato. Temos o prazer em informar que as ações de cooperação técnica mencionadas no seu pedido são de coordenação da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores. A solicitação de documentação oficial dos projetos de cooperação técnica internacional deve ser direcionada à ABC/MRE, coordenadora das iniciativas”. A partir deste contato, todas as demais solicitações realizadas sobre os projetos, inclusive de relatórios de funcionários da Embrapa, foram direcionadas para a ABC/MRE via LAI.

escolha destes sido dividida em duas categorias. A primeira decorreu de sua importância verificada na coleta de informações sobre os projetos nas notícias dos sítios na internet das instituições participantes (ABC/MRE, UFLA, Embrapa). Esta foi aplicada à seleção dos professores coordenadores dos projetos da UFLA, Antonio Carlos Fraga (DAG/UFLA), João José Granate Sá e Melo Marques, Pedro Castro Neto⁶ (DCS/UFLA); do coordenador dos projetos cotonicultores na ABC/MRE, o sr. Nelci Peres Caixeta, Coordenador-Geral de Cooperação Técnica África, Ásia e Oceania (CGAA/ABC/MRE); de analista da Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas (SIRE) da Embrapa, Adriana Mesquita Bueno. No caso do Professor Dr. Carlos Milani, a escolha ocorreu dada a sua relevância nos estudos sobre cooperação e na pesquisa realizada sobre a Agência Brasileira de Cooperação (Milani, 2017).

Na segunda categoria, a seleção dos entrevistados partiu da indicação de nomes considerados relevantes pelos entrevistados da primeira rodada⁷, o que se enquadra na técnica de amostragem em bola de neve ou *snowball sampling* (Bienarcki; Waldorf, 1981). Esta técnica parte do pressuposto de que a partir dos primeiros nomes contatados, ao solicitar aos participantes indicações (recomendações ou sugestões) de novos nomes que possam vir a contribuir para a pesquisa, estabelece-se um efeito em cadeia, uma bola de neve, criando um tipo de rede de referências (Baldin; Munhoz, 2012, p. 50). Assim, as indicações ou sugestões permitem a busca direcionada de novos entrevistados. E, às vezes, os próprios entrevistados realizariam a intermediação (o contato) com o potencial indicado (recomendado), possibilitando o acesso; e, em alguns casos, o “recrutamento” deste para a pesquisa. Por isso, a estratégia de recrutamento de entrevistados desta técnica apresenta vantagens, não apenas para identificar agentes com conhecimento pertinente para a pesquisa, mas com acesso a outros potenciais indicados, facilitando o contato⁸.

Ao aplicar a técnica de amostragem em bola de neve, a seleção da segunda rodada de entrevistados resultou na indicação dos seguintes nomes: do Diretor-Executivo da Amipa, Lício Augusto de Pena Sairre, e do diplomata Leandro Rocha de Araújo (MRE), sugeridos pelo Professor Antônio Fraga (UFLA); dos funcionários da Embrapa José Geraldo Di Stéfano

⁶ Por questões de agenda do Professor, não foi possível entrevistá-lo para a tese.

⁷ Conforme o critério de relação ou atuação no Projeto, os quais pudessem compartilhar a experiência na cooperação. Ressalva-se, que nem todos os indicados puderam ser entrevistados, seja pela indisponibilidade para entrevista – por diferentes razões –, seja pelo período de realização da tese.

⁸ “A viabilidade dessa técnica metodológica de pesquisa é ressaltada por Albuquerque (2009) esta quando reforça que devido à sua estratégia de recrutamento a “Bola de Neve” é considerada não probabilística, tendo em vista que não é possível determinar a probabilidade de seleção de cada participante na amostra. Para a autora, uma vantagem dos métodos que utilizam cadeias de referência é que em redes sociais complexas, como uma população oculta, por exemplo, é mais fácil um membro da população conhecer outro membro do que os pesquisadores identificarem os mesmos, o que se constitui em fator de relevância para as pesquisas que pretendem se aproximar de situações sociais específicas” (Baldin; Munhoz, 2012, p. 51).

(Embrapa Algodão), Liv Soares Severino (Embrapa Algodão) e Alderi Emídio de Araújo (Embrapa Algodão), sugeridos pela pesquisadora e funcionária da Embrapa Adriana Bueno (GREI/SIRE); do Ministro Celso de Tarso Pereira (MRE), então Chefe-Geral da Coordenadoria-Geral de Contencioso do MRE (CGC/MRE), sugerido pelo diplomata Leandro Rocha de Araújo, lotado na CGC/MRE naquele período. Por sua vez, Daniel Ferreira (Embrapa Algodão), sugerido, por e-mail, por Gilvan Barbosa (Embrapa Algodão), para o tópico do Projeto Shire Zambeze. Agregou-se à seleção, por consulta a documentos de projetos, o analista Rodolfo Oliveira, ponto focal no Projeto Cotton-4 + Togo. Todas as entrevistas foram realizadas no formato *on-line* (via plataforma *google meet* ou aplicativo *WhatsApp*), de forma individual com cada entrevistado, em uma única sessão, com autorização da gravação e do uso do conteúdo na tese.

Para a realização das entrevistas, adotou-se o formato de entrevistas semiestruturadas, porque associa características da entrevista estruturada e da aberta, sendo “[...] flexível no tipo, na ordem e no grau de especificidade das perguntas” (Pinto, 2023, p. 33). Neste sentido, o roteiro de perguntas foi elaborado a partir das pesquisas realizadas sobre o tema (pesquisa bibliográfica e de reportagens institucionais), buscando-se adequá-lo ao perfil de cada instituição selecionada. Assim, o roteiro da entrevista foi adaptado para ser o guia da conversa, uma vez que outros pontos poderiam ser levantados durante o seu transcorrer, tanto pelo entrevistado quanto pelo entrevistador. Haja vista que se considerou a busca por informações adicionais as previamente coletadas e a disponibilidade do entrevistado/participante em discorrer sobre o assunto (Lune; Berg, 2017; Pinto, 2023).

No que se relaciona à CGC/MRE, os principais tópicos do roteiro foram: o contencioso do algodão (2010-2014) e os Memorandos de Entendimento - inserção da cooperação internacional; o papel da CGC/MRE no ingresso da UFLA na cooperação; e a participação da CGC/MRE no IBA. No que se relaciona à ABC/MRE, os principais tópicos abordados foram: a participação da Embrapa no Projeto, sua retração e saída; o ingresso e a atuação do IBA na cooperação; o ingresso de outras instituições brasileiras cooperantes, especialmente a UFLA; e o Norte de Minas Gerais como hub para cooperação. No que se relaciona à Embrapa, os principais tópicos abordados foram: a área de relações internacionais (histórico); o CECAT; a transferência de tecnologia; a dinâmica de trabalho entre a UD Embrapa Algodão e a área internacional da Embrapa; o ingresso no projeto de cooperação e os possíveis fatores para a retração; e a possibilidade de novos projetos. No que se relaciona à UFLA, os principais tópicos abordados foram: o histórico da cooperação algodoeira; a transferência de tecnologia; a parceria com a Amipa; a internacionalização da universidade a partir da cooperação técnica. No que se

relaciona ao roteiro acadêmico, os principais tópicos abordados foram: o papel do PNUD na cooperação brasileira; a descentralização da cooperação brasileira. No que se relaciona à Amipa, os principais tópicos abordados foram: o ingresso da Amipa na cooperação e a expertise ofertada; a parceria da associação com a UFLA e com a Embrapa na cooperação; o retorno da cooperação para a Associação; a evolução do papel da Amipa na cooperação; a criação do CEDITAC.

Neste sentido, as entrevistas contribuíram, em primeiro lugar, para entender a origem dos projetos e suas formulações, os atores envolvidos – sobretudo no caso da UFLA e da CGC/MRE. Em segundo lugar, elas contribuíram para nomear e/ou indicar novos entrevistados, os quais colaboraram para elucidar pontos ou dúvidas quanto ao processo de formação da dinâmica da cooperação técnica internacional do Brasil para a cotonicultura. Tratava-se de compreender, portanto, a articulação entre a ABC e o IBA, CGC/MRE e o IBA, CGC/MRE e a UFLA, e as instituições executoras da cooperação brasileira, principalmente, entre a UFLA e a Amipa.

Ao longo das entrevistas também houve o refinamento e o direcionamento de alguns pontos com a sugestão de novos entrevistados, sobretudo os da Embrapa, a fim de contemplar questões mais específicas da atuação da Empresa na cooperação cotonícola. Buscou-se, desse modo, complementar as lacunas documentais sobre pontos relativos a determinadas decisões, tais como a suspensão de realização de atividades dos projetos antes do seu encerramento⁹.

Tabela 1 - Número de entrevistados por instituição

Instituições	Número de entrevistados
Embrapa	6
UFLA	2
Amipa	1
ABC/MRE	1
MRE (CGC)	2
Academia	1

Fonte: elaborado pela autora.

De uma listagem maior de nomes sugeridos pelos entrevistados ou prospectados em documentos oficiais, após solicitação e aceitação, foram entrevistadas 13 pessoas relacionadas à cooperação cotonícola. Apesar da sugestão da banca de entrevistar mais profissionais

⁹ Trata-se dos casos do Projeto Cotton-4 + Togo, participação da Embrapa encerrada em 31/12/2018 – suspensão comunicada na III Reunião do Comitê Gestor em 10/08/2018 -; e do Cotton Shire-Zambeze, no ano de 2019 - conforme os Relatórios da ABC/MRE de 2019 e 2020, mas sem informação de documento de notificação ou data específica da suspensão. Em ambos os casos, a Embrapa não realizaria mais atividades nos projetos a partir de 2019.

acadêmicos, dado o lapso temporal e o foco em entrevistados da Embrapa, optou-se em seguir este caminho em pesquisas futuras.

1.3 ESTRUTURA DA TESE

A estrutura da tese está dividida em seis seções, 2 apêndices e 3 anexos, com a primeira seção referente à introdução e a sexta seção referente à conclusão. Na segunda seção, condizente com o objetivo específico 1, apresenta-se o referencial teórico. Conforme mencionado no desenho da tese, o recorte de análise incide somente sobre os atores nacionais da cooperação técnica Sul-Sul cotonícola (ABC/MRE, CGC/MRE, Chefe de Estado, IBCs executoras, IBA). Assim sendo, o corpo teórico abarca teorias de Análise de Política Externa (APE) e Modelo de Política Burocrática (MPB).

Para estruturar o arcabouço teórico da tese, fez-se necessário mobilizar a Análise de Política Externa (APE), a Análise de Políticas Públicas (APP), conceitos do campo da Administração Estratégica e da vertente do institucionalismo histórico de Douglass North. No que concerne à Análise de Política Externa (APE), dado que se entende que a política externa é a conexão entre a política interna e as relações internacionais, o cerne do campo é examinar o processo decisório, os tomadores de decisão, e os processos e condições que afetam a política externa, assim como o resultado desta (Alden; Aran, 2017; Hill, 2016; Gonçalves, Pinheiro, 2020; Pinheiro; Gonçalves, 2023; Milani; Pinheiro, 2013). tendo em vista o diálogo com as Análise de Políticas Públicas Além de mobilizar Ademais dos interesses para explicar a manutenção da cooperação algodoeira, cujo arcabouço teórico utilizado Milner (1992, 1997)

Haja vista que a atuação da Coordenação-Geral de Cooperação Técnica - África, Ásia e Oceania CGAA/ABC e da CGC/MRE para a manutenção da cooperação cotonícola ou do projeto foi realizada sem articulação ou estratégia conjunta entre elas. Assim, no do campo da Administração adota-se os conceitos de Estratégia Emergente (Mintzberg, 1978; Mintzberg; Waters, 1985) e estratégia emergente para a política pública (Mintzberg; Jorgensen, 1987), desenvolvidos pelos estudos de Mintzberg. Haja vista que a ABC/MRE não tem uma Política Nacional de Cooperação para o Desenvolvimento, uma estratégia específica de médio e/ou longo prazo, ou um livro branco para a cooperação internacional.

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), pertencente à administração pública federal. Como empresa pública de pesquisa agrícola, a Embrapa realizou adaptações na sua estrutura institucional e organizacional com a finalidade de atender às demandas de cooperação

técnica Sul-Sul do governo brasileiro. Para fundamentar a interpretação da mudança de agenda institucional da Empresa na Seção 5, além da indução presidencial (Danese, 1999; Rosati, 1981), no período Lula da Silva, utilizar-se-á conceitos da vertente do institucionalismo histórico de Douglass North (2018).

A terceira seção, intitulada “CTSS para a África e a trajetória da cooperação bilateral cotonícola”, está dividida em duas subseções, concernentes aos objetivos específicos “b” e “c”, respectivamente. Na subseção 3.1, busca-se traçar um breve panorama das modificações na Cooperação Técnica Sul-Sul (CTSS) para a África, política integrante da CSS brasileira e da PEB para o continente, entre 2003 e 2021, dado que influem na execução da cooperação técnica e na atuação das Instituições Brasileiras Cooperantes (IBCs) executoras, notadamente no caso da Embrapa. Na subseção 3.2, objetiva-se estabelecer o histórico da Cooperação Técnica Cotonícola Sul-Sul brasileira bilateral para os países africanos, entre 2005 e 2023. Neste caso, identifica-se a origem da cooperação e o seu desenvolvimento, de forma resumida, até o ano de 2023. Para isso, procedeu-se a categorização em 5 fases, incluindo o período anterior ao projeto guarda-chuva BRA/12/002, entre 2005 e 2012, e as fases do projeto em si, de 2012 a 2023, com o propósito de facilitar a compreensão do tema, tendo em vista a sua complexidade factual.

Na subseção 3.1, parte-se do pressuposto de que a CTSS não se consolidou como uma política do Estado brasileiro, conforme corroboram os dados da dissertação de Rodrigo Cassel (2024), mas tratou-se de uma política de governo, logo, estava “[...] permeável e vulnerável às alternâncias de governo à frente do Poder Executivo federal” (Cassel, 2024, p. 20). As modificações na política da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), particularmente para o continente africano, influíram nas ações de cooperação e na atuação das instituições públicas responsáveis pela implementação, tais como, na área agrícola, a Embrapa (Albuquerque, 2013), e na área da saúde, a Fiocruz (Rodrigues, Rafaela, 2019). A partir do governo Dilma Rousseff, a progressiva despriorização da CTSS levaria à diminuição de orçamento para projetos, gerando o cancelamento de projetos incipientes e/ou a priorização daqueles em fase adiantada ou em finalização (Costa, C., 2015) e a não assinatura de novos. Haveria, também, o direcionamento do foco da política externa para a África às relações econômicas e financeiras e na área de defesa.

Nos governos seguintes – Michel Temer e Jair Bolsonaro –, a CTSS continuaria a não ser priorizada (Cassel, 2024). Haveria, igualmente, mudanças na política externa para a África. Estas, sobretudo, relacionadas à continuidade na ênfase das relações comerciais e do setor de defesa, especialmente da cooperação econômica em detrimento da cooperação técnica. A “Nova Política Externa com a África” do Governo Bolsonaro, por exemplo, seria associada à

promoção da “Diplomacia do Agronegócio”, ou seja, passaria a propor vincular a iniciativa privada nacional à prestação de cooperação técnica.

Os Governos Lula da Silva (2003-2010) foram considerados emblemáticos para a política externa brasileira no eixo das relações Sul-Sul, ao constituírem um novo paradigma para a Cooperação Sul-Sul. Isto decorre, principalmente, pelo fato de terem alçado o País ao papel de doador/prestador de cooperação técnica para os países da África e da América Latina e Caribe (Cassel, 2024; Cindes, 2011; Marcondes; Mawdesley, 2017; Moraes de Sá e Silva, 2021; Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020). Entre outros fatores, devido ao empenho pessoal do Presidente como promotor de um modelo brasileiro (Cindes, 2011; Moraes de Sá e Silva, 2021). No campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, mais especificamente a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD), a adoção da prestação da Cooperação Técnica como principal modalidade, foi uma das peças-chave da sua Política Externa para a África (Ferreira; Moreira, 2018). Nesta, a cooperação agrícola esteve entre as áreas com maiores aportes financeiros, sobretudo no segundo governo Lula da Silva (2007-2010), e a Embrapa foi a maior implementadora de projetos (Kuss, 2022).

A partir dos Governos Dilma Rousseff (2011-2016), contrariamente a expectativa criada com relação a continuidade da CSS e da CTSS do governo Lula da Silva (Leite, I., 2013), ocorre a despriorização da CTSS (Cassel, 2024) e a revisão da estratégia da política africana do Brasil. A diretriz da política externa para o continente africano passaria a ser a “Agenda África” (2013), formulada pelo diagnóstico do nominado Grupo de Trabalho África ou Grupo África (Cabral, 2011; Costa Filho, 2018; Lechini, 2018; Veiga; Rios, 2015a; Ziebell de Oliveira, Mallmann, 2020). Esta Agenda tinha 3 eixos principais: (1) alívio e/ou perdão das dívidas, (2) abertura de novas linhas de créditos para comércio e investimentos e assinatura de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), e (3) cooperação técnica e humanitária, incluindo a proposta de reforma da ABC (Costa Filho, 2018; Lechini, 2018).

De acordo com Cabral (2011a), desde 2010, o perfil da cooperação brasileira prestada (CSS) estaria em processo de mudança com base em três pontos: a cooperação técnica bilateral (com foco em projetos estruturantes), novas modalidades de cooperação bilateral (econômica e financeira), e a expansão da modalidade da cooperação triangular. Por um lado, Menezes e Fingerhann (2020) aduzem que a proposta do governo Dilma Rousseff, de atrelar a cooperação técnica à agenda de comércio e investimento, não se concretizara. Uma vez que não teria havido suporte dos setores sociais, como no caso do polêmico Projeto Prosavana, teria ficado no mundo das ideias. Por outro lado, contrapondo-se a essa perspectiva, o Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI), criado no governo Lula da Silva (2010), mas desenvolvido na

administração Dilma Rousseff, passaria a constituir um novo padrão de cooperação técnica bilateral (Santos, A.C., 2020, p. 16). Na medida em que o programa vincularia cooperação técnica à cooperação econômica e financeira, neste caso, o crédito às exportações em termos concessionais, ter-se-ia a materialização de tal associação (Cabral, 2011a; Lechini, 2018; Veiga; Rios, 2015a, 2015b).

Assim, a cooperação técnica continuaria na Agenda da política externa, mas passaria por reavaliação. De um lado, resultaria na redução do orçamento alocado e do número de projetos (PCT), novos e em execução, e na retração da atuação do governo federal no continente africano (Costa, C., 2015; Fellet, 2013; Mello, 2015; Moraes de Sá e Silva, 2021; Rodrigues, Rafaela, 2019). De outro, a tentativa de reforma da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), visando à criação da Agência Brasileira de Cooperação e Desenvolvimento (ABCD), seria descontinuada em 2016 (Moraes de Sá e Silva, 2021). Este contexto, levaria à ABC a uma reestruturação interna, a fim de lidar com tais desafios (Milani, 2017; Rodrigues, Rafaela, 2019). Dada a restrição orçamentária da Agência, haveria a queda no número de projetos de CTSS. No entanto, confirmando as tendências identificadas por Cabral em 2010 (2011a), haveria a consolidação da adoção do modelo de projeto estruturante (PCT) e de ampliação da cooperação triangular - em razão da colaboração e/ou participação financeira de outros Ministérios em projetos (Abreu, 2013; Milani, 2017).

Nessa conjuntura, a Embrapa também iniciaria sua reavaliação interna – Projeto FortRI (2013-2016) -, sobretudo quanto à atuação da cooperação para o continente africano (Fellet, 2013; Mello, 2015). Entre 2013 e 2016, haveria o desmantelamento de estruturas da vertente da CTSS no território nacional – CECAT -, e no continente africano – Escritório Gana -; e a redução do número de projetos de cooperação técnica em execução, permanecendo os cotonicultores e os triangulares.

No Governo Temer (2016-2018), por sua vez, a não priorização da CTSS (Cassel, 2024) se enquadraria na mudança do entendimento quanto à CSS, conforme a reorientação da PEB – no nível de mudança de objetivos, segundo a classificação de Hermann (1990 *apud* Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020). Tais mudanças conduziriam à redução da relevância das relações com o continente africano e à manutenção da prioridade da cooperação nas áreas econômica e de defesa, com queda no número de projetos de cooperação técnica Sul-Sul. A ABC continuaria dando preferência a projetos triangulares (Menezes; Fingerhann, 2020; Milani, 2017; Moraes de Sá e Silva, 2021), haja vista os poucos recursos governamentais destinados à Agência no período (Cassel, 2024; Milani, 2017). Neste cenário, em razão dos recursos alocados pelo IBA, os projetos cotonicultores se tornariam o carro-chefe da CSS

(Abreu, 2016 *apud* Bueno, 2018a, p. 197; Almino, 2017 *apud* Bueno, 2018a, p. 197; Caixeta, 2021). A Embrapa, por seu turno, continuaria executando os projetos cotonicultores bilaterais até 2018, e projetos triangulares, cujo orçamento não dependesse da ABC, como os componentes da plataforma Marketplace, e alguns cotonicultores – vide seção 5.

No governo Jair Bolsonaro (2019-2021), a não priorização da CTSS (Cassel, 2024), por outro lado, estaria inserida na mudança de orientação na política externa, rompendo com valores/princípios tradicionais da PEB (Cassel, 2024; Reis da Silva, 2022; Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020), havendo o abandono da CSS e a perda de espaço do continente africano na agenda. Em 2019, a ABC passaria a estar vinculada à Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos (Decreto n.º 9.683/2019), juntamente com o recém-criado Departamento de Promoção do Agronegócio (DPAGRO). Esta reestruturação seria um indicativo da busca de maneira indireta e difusa de ganhos da cooperação técnica, pois no caso da área agrícola, seria relacionado à promoção da “Diplomacia do Agronegócio” – articulação entre MRE, Mapa, MDA, ApexBrasil em diálogo com setor privado¹⁰. Os projetos da cooperação cotonícola continuariam sendo o carro-chefe da CSS, em razão da alocação de recursos pelo IBA (Caixeta, 2021).

A constituição da “Nova Política Externa com a África”, apoiada em 4 eixos (valores, segurança e defesa, econômico-comercial e cooperação), também focaria nas áreas comercial e de defesa. Ademais, a tentativa de associar a pauta do comércio à prestação de cooperação técnica, especificamente no que se refere à cooperação agrícola (Cipriano, 2020; Ghisleni, 2021; Montes *apud* Diniz, 2021), ocorreria em consonância com a promoção da “Diplomacia do Agronegócio” (Ghisleni, 2021). Na cooperação técnica, seria apontado pelo Diretor do DPAGRO, que por se tratar de uma empresa pública, a Embrapa poderia “vender serviços” (Ghisleni, 2021). Entretanto, esse tipo de associação (iniciativa privada e cooperação técnica) não estaria presente nos projetos cotonícolas estudados, nem foi propósito da tese apurá-la fora desse contexto. O que se observa, é que houve estímulo para essa associação a partir de negociação entre a Embrapa e a ABC, em 2020 (Cipriano, 2020), e, da mesma forma, diretamente pelo Mapa, via seus representantes (Montes *apud* Diniz, 2021; TVUOL, 2021). A Embrapa, portanto, continuaria adequando-se às modificações da PEB, dentro da promoção da “Diplomacia do Agronegócio”, embora o termo não seja mencionado nos documentos ou falas dos funcionários nas reportagens ou nas entrevistas.

¹⁰ Ainda que não tenha sido objetivo dessa tese, e tenha sido pouco estudado dada a incipiência de fontes e dados documentais, além da contemporaneidade do tema, realiza-se uma breve incursão para contextualizar a mudança da execução da cooperação e os reflexos na IBC Embrapa.

A subseção 3.2, tem um caráter introdutório ao tema da cooperação técnica no setor cotonicultor, o qual contém, em sua dinâmica, certa complexidade, ao relacionar dentro da Política Externa Brasileira a Política Comercial – o contencioso do algodão na OMC (2002-2014) – e a Cooperação Técnica Sul-Sul (CTSS). Para fins didáticos, elabora-se uma suscita periodização, em 5 fases, da CTSS bilateral cotonícola com países africanos, abrangendo o período de 2005 a 2023.

A 1ª Fase (2005-2007) engloba as negociações político-diplomáticas preliminares ao estabelecimento da cooperação técnica em si e, conseqüentemente, dos projetos de cooperação técnica (PCT), e as prospecções iniciais realizadas pela Embrapa. A 2ª Fase (2008-2012) abarca a construção do modelo estruturante regional: o delineamento e assinatura do projeto piloto, o “Projeto Cotton-4” (2009), com Benin, Burkina Faso, Chade e Mali. Tratava-se de uma cooperação técnica algodoeira ainda incipiente. Apesar do destaque diplomático e dos recursos orçados pelo governo federal, na faixa dos milhões de dólares, teria o orçamento vinculado à ABC/MRE, cujas restrições financeiras da Agência, no ano de 2011, impactariam a implementação do projeto.

A partir da 3ª Fase (2012-2014), tornar-se-ia evidente a importância do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) na cooperação, uma vez que o significativo aporte de recursos viria a propiciar a consolidação da Cooperação Técnica Sul-Sul (CTSS) brasileira no setor do algodão. De uma forma, possibilitando, simultaneamente, a consolidação do modelo estruturante regional, por meio da finalização do Projeto Cotton-4; e a realização da experiência do “Curso de Especialização em processos da cadeia do algodão” pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Este seria o primeiro projeto da Universidade na cooperação técnica cotonícola, sendo performado sob a gestão da Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC/MRE); logo, estando fora do âmbito do Projeto BRA/12/002. E, de outra, a posterior ampliação do número de projetos prospectados nessa fase, em dois grandes projetos guarda-chuva de cooperação técnica internacional dentro do Instituto, aprovados em 2012, ambos sob a coordenação da ABC/MRE: um para países africanos, em parceria com o PNUD (BRA/12/002), e outro para países da América do Sul, no formato trilateral, com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) (GCP/RLA/199/BRA). Nesse sentido, contextualiza-se as prospecções e assinaturas entre 2013 e 2014, e o ingresso da UFLA no Projeto BRA/12/002.

A 4ª Fase (2014/15-2018) seria uma fase de transição na atuação das IBCs no projeto. Nesta ocorre a adoção de dois modelos de projeto de cooperação técnica (PCT) – padrão projeto estruturante regional e padrão projeto curso de capacitação -, havendo, contudo, a retração da

atuação da Embrapa e a efetivação da atuação da UFLA como IBC. Realiza-se um resumo dos projetos, que serão aprofundados na seção seguinte, a partir das IBCs. E, por fim, na 5ª Fase (2019-2023) ocorre a readequação do modelo dos projetos, com a adoção do modelo projeto estruturante-país e o descarte do modelo estruturante regional, e a pluralização de IBCs, com o ingresso de 5 novos atores, majoritariamente instituições oriundas de Minas Gerais. Assim como a concentração dos projetos nesses atores. Ressalta-se, que o Projeto BRA/12/002, foco da atuação da Embrapa na tese, inicia-se em 2012, neste caso, na terceira etapa.

A quarta seção, intitulada “A arquitetura dos projetos bilaterais de cooperação cotonícola brasileira com países africanos: da Embrapa para a formação de uma “Constelação mineira”?”, corresponde ao objetivo específico “d”. Dividida em três subseções, propõe-se a analisar e compreender a estrutura da cooperação técnica brasileira estabelecida no projeto guarda-chuva BRA/12/002 “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul”. Isto é, examina o projeto desde a sua criação, seus parâmetros, suas condicionantes, seus (sub)projetos, bem como, mapeia a diversificação das Instituições Brasileiras Cooperantes (IBCs) implementadoras. Na subseção 4.1, aborda-se a arquitetura da cooperação cotonícola do Projeto Guarda-Chuva BRA12/002, identificando o papel e a inter-relação da tríade: Agência Brasileira de Coordenação (ABC/MRE), como coordenadora; o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), como provedor dos recursos financeiros; e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como o executor dos recursos financeiros no exterior.

Na subseção 4.2, analisa-se, sucintamente, as seis Instituições Brasileiras Cooperantes (IBCs) mapeadas e seus projetos (13)¹¹, assim como, identifica-se as instituições parceiras africanas correspondentes. Esta seção também permite observar a trajetória de inserção das IBCs, sobretudo da AMIPA, possibilitando entender a expertise disponibilizada por cada instituição nos projetos, do mesmo modo que os novos direcionamentos dos PCT. Na subseção 4.3 são tecidas considerações parciais sobre a arquitetura dessa cooperação e o seu futuro. Para isso, realiza-se uma breve reflexão sobre a constituição de um núcleo de cooperação técnica cotonícola em Minas Gerais (MG/Brasil), dado que a maioria das instituições participantes são

¹¹ Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) - Projeto Cotton-4 (S002), Projeto Cotton-4 + Togo (S005) e Projeto Shire Zambeze (S003) -; Universidade Federal de Lavras (UFLA) - Projeto Regional para o Aperfeiçoamento de Técnicos Africanos em Cotonicultura (S006), Projeto Cotton Victoria (S007), Projeto Cotton Senegal (S008), Projeto Cotton Solos (S009), Projeto Cotton Etiópia (S012), Projeto Cotton Cameroun (S013) -; Amipa – Cotton Benin (S011), com a UFLA, S006, S008 e S012; Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-MG), e a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo do Ministério da Agricultura (SAFC-MAPA) – Projeto Cotton Zimbábue (S010).

oriundas desse estado da federação, além da concentração de atividades na UFLA e na AMIPA e no Centro de Difusão de Tecnologias Algodoeiras de Catuti (CEDITAC) em Catuti, Minas Gerais, Brasil.

Na quinta seção, intitulada “A Embrapa na Cooperação Técnica Sul-Sul cotonícola”, referente ao objetivo específico 5, busca-se identificar e analisar os fatores que explicam a mudança da participação da Embrapa na cooperação cotonicultora bilateral Brasil-África, a qual resultou na retração de sua atuação no projeto BRA/12/002, entre 2014 e 2018. Na subseção 5.1, examina-se as modificações da vertente da CSS e da CTSS na Embrapa (2005-2021), categorizadas em 5 fases: Estruturação da vertente da CSS (2005-2009); Plano de Ação para Internacionalização da Embrapa (2009-2012); Reavaliação da Cooperação Internacional da Embrapa (2012-2014); Desestruturação da vertente da CSS (2014-2018); CTI e a busca por maior aproximação da iniciativa privada (2019-2021)¹². Na subseção 5.2, o foco está na atuação da Unidade Descentralizada (UD) Embrapa Algodão na cooperação cotonícola bilateral com países africanos, entre 2008 e 2021.

Na subseção 5.1, a primeira fase (2005-2009), sob a gestão de Sílvio Crestana, é caracterizada pela incorporação de diretrizes da CSS do governo federal pela Embrapa. Isto é, adoção da “Agenda do presidente Lula”, na vertente nomeada de “Caminho das Índias”, com: a criação da Embrapa África (2006); o aumento de execução de PCT pela Empresa, em razão do aumento da demanda; e metas internas de ampliação da cooperação para as Unidades Descentralizadas, por exemplo. A segunda fase (2009-2012), sob a gestão de Pedro Arraes, o foco da Empresa é direcionado para o Plano de Ação de Internacionalização da Embrapa, com destaque para: a aprovação da Medida Provisória n.º 504/2010, e posterior conversão em lei, e a criação da Embrapa Internacional (Embrapa INC.). Este período pode ser caracterizado, igualmente, como de transição na vertente sul-sul. Por um lado, distingue-se pela criação de estrutura interna para a cooperação - CECAT (2010); por outro, pela queda na demanda de PCT - em razão da diminuição de recursos da ABC/MRE -, e pela redução do escopo do Escritório da Empresa na África – de regional para escritório-país.

A terceira fase (2012-2014), primeira gestão de Maurício Lopes, a principal característica reside na reavaliação da cooperação internacional da Empresa (Projeto Especial FortRI). Havendo, por conseguinte, a elaboração de novas orientações para a cooperação técnica e a readequação das estruturas organizacionais, como no caso da Secretaria de Relações Internacionais (SRI). Na quarta fase (2014-2018), segunda gestão de Maurício Lopes,

¹² Elaborou-se a classificação as principais características dos períodos quanto à agenda de cooperação internacional da Embrapa para o segmento da cooperação técnica Sul-Sul, prioritariamente para a África.

transcorre a desestruturação da vertente da CSS. Trata-se do encerramento de estruturas da CTSS, o CECAT (2014) e a Embrapa Gana (2016), e a alteração de prioridades para a SRI, com sua conversão para gerência, em 2018. Desenrola-se em um panorama de recuo dos projetos de cooperação técnica, entre 2015 e 2018, no qual destacam-se os projetos com recursos próprios, independentes da ABC/MRE: os algodoeiros e as plataformas de cooperação Norte-Norte-Sul. A quinta fase (2019-2021), na gestão de Celso Moretti, haveria a manutenção das diretrizes de 2014, com maior ênfase em aproximar ações de cooperação técnica internacional à iniciativa privada – vide a tentativa de renegociação de termos dos PCT da CTSS com a ABC/MRE, em 2020.

A subseção 5.2 está centrada na atuação da Unidade Descentralizada (UD) Embrapa Algodão na CTSS cotonícola. Inicialmente, com a indução da Unidade à inserção na CTSS, particularmente a partir de 2008, com as orientações da Assessoria de Relações Internacionais (ARI) da Embrapa e o V Plano Diretor da Embrapa 2008-2011-2023 (2008). Tais diretrizes estipulariam metas para ampliar os projetos de cooperação técnica, com destaque para a assinatura do Projeto Cotton-4, em 2009; e a prospecção dos projetos após a assinatura do Projeto BRA/12/002, em 2012, com recursos do IBA.

No período entre 2014 e 2018, ocorreria, por um lado, a sobrecarga operacional da UD Embrapa Algodão (Tabelas 3 e 4), com a assinatura de projetos cotonícolas com países africanos (BRA/12/002) e com países da América do Sul (GCP/RLA/199/BRA). Por outro, haveria a tomada de decisões da Diretoria Executiva da Embrapa (Embrapa Sede), em sintonia com as novas diretrizes institucionais de 2014. O processo de retração da atuação no projeto BRA/12/002 inicia com a Diretoria declinando assumir a implementação do projeto Cotton Victoria em 2014; culminando com o encerramento da participação nos projetos Cotton-4 + Togo e Shire-Zambeze, em 2018. Entre 2019 e 2021, identifica-se dois tópicos interessantes: a retomada de negociação da participação da Empresa na nova fase do projeto Shire-Zambeze (com novos parâmetros/condições); e a contraposição de resultados para a Embrapa entre os PCT com a América do Sul (geração de produtos), e dos projetos com países africanos.

No Apêndice A consta um Quadro comparativo das linhas de atuação das atividades financiáveis pelo IBA (Prodoc BRA/12/002 (2012), MDE Brasil-EUA de 2010 e 2014). No Apêndice B, constam os quadros 1 e 2 da transformação da estrutura da área internacional da Embrapa entre 2003 e 2018. Com o intuito facilitar a consulta aos documentos obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI), estes foram listados no Anexo A, e referenciados conforme as normas da ABNT. Nos Anexos B e C estão, na íntegra, a deliberação referente a Assessoria de

Relações Internacionais (ARI), e o Regimento Interno da Secretaria de Relações Internacionais (SRI), respectivamente.

2 REFERENCIAL TEÓRICO: ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA (APE) E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Nesta seção, busca-se apresentar as discussões teóricas que contribuem para compreender a continuidade de um projeto de cooperação e as mudanças na política externa ou de cooperação de um país, as quais alteram o contexto em que este projeto ocorre. Dividiu-se em 4 subseções principais, com o objetivo de destacar as peculiaridades da burocracia brasileira, subseção 2.2. Uma vez que as burocracias de países em desenvolvimento (PED) têm uma série de obstáculos próprios, que as diferem dos países desenvolvidos, provedores de AOD.

Ressalva-se, novamente, que o recorte de análise recai somente sobre os atores domésticos da cooperação técnica Sul-Sul cotonícola: no Executivo, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), mais precisamente as divisões da Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC) e a Agência Brasileira de Coordenação (ABC), e o Chefe de Estado (como colateral ao processo da cooperação); nas instituições cooperantes implementadoras, foco na Embrapa; e no Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) (provedor financeiro).

2.1 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA (APE) E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A cooperação para o desenvolvimento (CID) geralmente é associada ao conceito de altruísmo evocado pela obra de David Lumsdaine, *'Moral Vision in International Politics'*, lançada em 1993. Segundo David Lumsdaine, o altruísmo seria o contrário do egoísmo e do autointeresse, seria generosidade (Lumsdaine, 1993, p. 4). Em alguns casos, equipara-se o conceito de ajuda externa ao de altruísmo, pois a tese do livro aduz que

[...] a ajuda externa não pode ser explicada apenas com base nos interesses econômicos e políticos dos países doadores; as causas essenciais residem nos princípios humanitários e igualitários dos países doadores e na sua crença implícita de que apenas com base numa ordem internacional justa, em que todos os Estados tivessem a oportunidade de prosperar, a paz e a prosperidade seriam possíveis (Lumsdaine, 1993, p. 30, tradução nossa).¹³

Isto é, a ajuda externa seria compreendida como sendo um caso paradigmático da influência de princípios morais devido ao seu alcance universal, como assistência de nações

¹³ No original: "This book argues that foreign aid cannot be accounted for on the basis of the economic and political interests of the donor countries alone; the essential causes lay in the humanitarian and egalitarian principles of the donor countries, and in their implicit belief that only on the basis of a just international order in which all states had a chance to do well was peace and prosperity possible" (Lumsdaine, 1993, p. 30).

ricas com foco na pobreza e no empoderamento dos grupos ou estados mais fracos no sistema internacional¹⁴. Este argumento pode ser observado em uma obra do economista, ex-conselheiro econômico do FMI e de países no pós-Guerra-Fria, Jeffrey Sachs. Este aduz, por exemplo, que o Plano Marshall foi uma política externa que também tinha seus motivos de altruísmo, além do interesse próprio dos Estados Unidos (Sachs, 2005, p. 276, 386).

Em sua obra, Lumsdaine faria uma leitura da ajuda externa centrada no homem e não na estrutura de ajuda; assim, daria uma face humana à política internacional. Ou seja, os Estados se orientam por razão de ordem moral ou ética para prover ajuda, isto é, considerações humanitárias e altruístas (Lumsdaine, 1993, p. 290). No capítulo 6 do livro, o autor realiza um histórico dos antecedentes da ajuda do estado de bem-estar: no humanitarismo, na caridade, e nas raízes religiosas; assim como, nos movimentos da democracia social e trabalhista. Todavia, o altruísmo, a solidariedade, não parecem ser principal motivo pelos quais os Estados promovem ou mantêm a cooperação internacional para o desenvolvimento.

De acordo com Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003, p. 10-15), por sua vez, seriam três as principais motivações da ajuda internacional na ótica do interesse do doador (países do Norte) na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID): (a) Interesses econômicos (p. 13-15); (b) razões político-diplomáticas (p. 12); (c) propósitos de humanitários e de moral (10-11). Neste sentido, as pesquisas empíricas de Apolinário Júnior (2023, p. 7), que se utilizam dessa categorização, indicam haver interesses políticos na alocação da cooperação brasileira, pois receberiam mais cooperação os países que apoiassem o Brasil em organizações financeiras internacionais.

No caso da cooperação para o desenvolvimento praticada no projeto cotonícola, observou-se haver uma relação entre a cooperação e os interesses dos estados, especificamente de burocracias e instituições domésticas cooperantes implementadoras para a continuidade. Logo, para compreender “por que os estados cooperam entre si?” (Milner, 1997, p. 5) ou porque ocorre a manutenção desta cooperação, faz-se necessário entender quais foram esses interesses e, em que medida, eles foram atendidos – considerando que, no caso da tese, a análise recai sobre os atores domésticos brasileiros da cooperação. Por conseguinte, a Análise de Política Externa (APE), por fazer a ponte entre a política interna e a externa, permite mobilizar arcabouço teórico para examinar o processo decisório, os tomadores de decisão (a burocracia)

¹⁴ “Strong humanitarian convictions shaped this large, novel, and important aspect of international economic relations. Foreign aid is a paradigm case of the influence of crucial moral principles because of its universal scope, as assistance from well-off nations to any in need, its focus on poverty, and its empowerment of the weakest groups and states in the international system” (Lumsdaine, 1993, p. 29).

e as circunstâncias que afetam à política externa, entendida aqui como política pública; possibilitando a conjugação com outras teorias, tais como a de Análise de Políticas Públicas (APP).

Alden e Aran (2017, p. 3) definem Análise de Política Externa (APE) como sendo “o estudo da conduta e da prática de relações entre diferentes atores, principalmente Estados, no sistema internacional”¹⁵. Todavia, o cerne do campo relaciona-se ao exame do processo decisório, dos decisores (tomadores de decisão), e dos processos e condições que afetam a política externa e os resultados advindos destas (Alden; Aran, 2017, p. 3).

Na Análise de Política Externa (APE), a política externa “[...] é o elo oficial entre a política interna e as relações internacionais” (Hill, 2016, p. 29), por isso, a política externa torna-se a chave para a compreensão das relações internacionais (Hill, 2016, p. 29). Em termos de definição de Política externa, Hill (2016, p. 4, tradução nossa) elabora uma versão sintética, mas abrangente “a soma das relações oficiais externas conduzidas por um ator independente (usualmente um Estado) nas relações internacionais”¹⁶. Letícia Pinheiro, por seu turno, definiria em 2004, como sendo

[...] o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente, mas não necessariamente, o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais – formuladas a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional. Nesse sentido, tratar-se-ia da conjugação dos interesses e das ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como ele se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder (Pinheiro, 2004, p. 7 *apud* Gonçalves, Pinheiro, 2020, p. 34).

Em 2013, a partir de mudanças na configuração da política externa brasileira, ou seja, o ingresso de novos atores no processo decisório; Letícia Pinheiro, em artigo conjunto com Carlos Milani, passa a adotar a visão de política externa como política pública.

Uma convergência que nos parece transversal às pesquisas acima citadas é a necessidade de se considerar a política externa como política pública, ou seja, o Estado e o governo em ação no plano internacional. Isso implica considerar que o governo é uma instituição do Estado – sem dúvida, a principal delas – e que são os governos os produtores de políticas públicas (SOUZA, 2006). Não há dúvida de que, nessa produção, há também que se considerar a participação do Poder Legislativo e do Poder

¹⁵ No original: “Foreign policy analysts have sought to discern patterns from the study of cases like Russia to develop generalizable theories and concepts to unpick the sources of conduct of states in international affairs, the significance of foreign policy decision making, the role that state and non-states actors have within the overall distinctive process, as well as the influence of institutional and societal factors in shaping foreign policy. In a nutshell, foreign policy analysis (FPA) is the study of the conduct and practice of relations between different actors, primarily states, in the international system” (Alden; Aran, 2017, p. 3).

¹⁶ No original: “[...] foreign policy is the sum of official external relations conducted by an independent actor (usually but not exclusively a state) in international relations” (Hill, 2016, p. 4).

Judiciário, outras instituições do Estado. Por fim, não negamos que, nessa produção, outros atores (confederações, empresas, organizações não governamentais, movimentos sociais) tenham participação relevante, podendo exercer forte influência sobre o conteúdo da política e que, portanto, sua presença deve ser problematizada e incorporada à investigação. No entanto, reafirmamos a premissa de que, em última instância, a responsabilidade pelas políticas públicas, entre elas a política externa, é do governo que as implementa (Milani; Pinheiro, 2013, p. 21).

Nesta nova perspectiva há, portanto, expansão do conteúdo temático e do alcance estratégico (Gonçalves, Pinheiro, 2020, p. 34; Pinheiro; Gonçalves, 2023, p. 29), continuado nos estudos posteriores, sobretudo considerando a pluralidade de atores na PEB (Milani; Pinheiro, 2017). Assim, entendem-se trata de ação do Estado ou do governo no nível internacional, posicionando a política externa no campo da *politics*, pois “[...] sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos” (Milani; Pinheiro, 2013, p. 24). Em 2023, considerando o diálogo entre a APE e a Análise de Políticas Públicas (APP), Pinheiro e Gonçalves (2023, p. 22) recuperam o conceito de política pública de Pinheiro (2004, p. 7) e o comparam com o conceito de política pública de Eduardo Marques, aduzindo que ambos compartilham questionamentos comuns.

Se por política externa entendemos “o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos” (Pinheiro, 2004, p. 7); e por política pública, consoante Eduardo Marques, tomamos “o conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo” (Marques, 2013, p. 24); e se analistas de políticas públicas têm como objetivo compreender quem ganha o quê, por que e que diferença faz (Laswell, 1958), era de se esperar que analistas de política externa tivessem, desde sempre, um diálogo explícito com os primeiros, na medida em que estas perguntas também são pertinentes para estes últimos (Pinheiro; Gonçalves, 2023, p. 22).

Isto corrobora com a afirmação de Celina Souza sobre “entender como e por que os governos optam por determinadas ações” (Souza, 2006, p. 22 *apud* Milani, Pinheiro, 2013, p. 25), uma vez que o governo é a principal instituição do Estado e o principal produtor de políticas públicas. Ademais, “[...] da mesma forma que políticas de governo se transformam em políticas de Estado em um determinado tempo e espaço, podem, igualmente, deixar de sê-lo” (Milani, Pinheiro, 2013, p. 24-25). Deste modo, essa disputa no campo da *politics* - inter e intraburocráticas – com a inclusão de novas agendas e agentes (estatais e não estatais) na política externa brasileira (Milani, Pinheiro, 2013, 2017), também inclui a seara da cooperação internacional, e, particularmente, da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID).

Neste sentido, com o fim da Guerra Fria, ocorre uma virada de chave no campo teórico das Relações Internacionais (RI), no contexto de crítica ao peso das restrições sistêmicas como

fator explicativo. Até então, nos estudos de Relações Internacionais, a variável explicativa para a cooperação seria somente a estrutura do Sistema Internacional (SI) – conforme a teoria realista. A partir do fim da Guerra Fria – dissolução da União Soviética em 1991 –, a Análise de Política Externa (APE) retoma a relevância, com abordagens que focam na relação doméstico-internacional e no processo decisório.

Em 1997, influenciada pelos escritos de Robert Putnan (1988) e pela Economia Política Internacional, Helen Milner publicaria *‘Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations’*¹⁷. Nesta obra, a autora afirma que as políticas domésticas e as relações internacionais estão inter-relacionadas, pois a “[...] cooperação é a continuação das disputas internas por outros meios” (Milner, 1997, p. 10, tradução nossa). Consequentemente, por um lado, “a posição internacional de um país exerce um impacto significativo em sua política e economia internas”; e por outro, “[...] a situação interna molda seu comportamento nas relações exteriores” (Milner, 1997, p. 3, tradução nossa).

Haja vista que sua questão principal é “por que as nações cooperam umas com as outras?”, Helen Milner (1992, p. 467; 1997, p. 7) adota a definição de cooperação internacional de Robert Keohane “[...] quando os atores ajustam seu comportamento às preferências reais ou antecipadas dos outros, por meio de um processo de coordenação de políticas” (Keohane, 1984, p. 51-52, tradução nossa)¹⁸. Aduz ainda que a coordenação de políticas, por sua vez, “implica que as políticas de cada estado foram ajustadas para que suas consequências negativas para os outros estados sejam reduzidas” (Milner, 1997, p. 7-8, tradução nossa). A cooperação não significa harmonia de interesses ou ausência de conflito, por isso, trata-se de um ajuste de preferências entre diversos atores com objetivos diferentes, os quais procuram realizar um acordo com ganhos para todas as partes.

O conceito de cooperação, engloba dois elementos relevantes: (1) o comportamento do ator direcionado a algum objetivo, não necessariamente para a mesma finalidade; e (2) subentende ganhos ou recompensas da cooperação para ambos os atores (Milner, 1992, p. 468; 1997, p. 7). É fundamental destacar que não precisam ser ganhos equivalentes, mas precisam ser mútuos (Milner, 1992, p. 468; 1997, p. 7). No caso do Projeto Cotton-4 (2009-2013), por exemplo, Rinaldi e Trevisan (2022) abordam a questão do caráter assimétrico da cooperação

¹⁷ E apesar de centrar a explicação na cooperação entre estados e nas negociações com ganhos econômicos, pode ser aplicada a análise de política externa em outros setores.

¹⁸ No original: “Cooperation occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy coordination. To summarize more formally, *intergovernmental cooperation takes place when the policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of their own objectives, as the result of a process of policy coordination*” (Keohane, 1984, p. 51-52, grifos do autor).

(CTSS). Embora simbolicamente o País apresente a parceria como horizontal, com o compartilhamento da experiência e de ganhos mútuos; o Brasil obteve benefício indireto econômico nas licitações do projeto (empresas brasileiras), o que não invalidaria os ganhos da contraparte africana (Rinaldi; Trevisan, 2022). Esta empiria estaria de acordo com a nomeação à cooperação Brasil-África daquele período de “solidariedade interessada” (2003-2010), conferida por Menezes e Klemig (2016).

A existência de uma “solidariedade interessada” também está presente em outras frentes de cooperação, como as desenvolvidas na África. Nessa mesma linha de argumentação, Celso Amorim, ex-Ministro das Relações Exteriores (2003-2010), afirma: “é claro que os países sempre têm interesses, eu não vou negar que o Brasil não tenha interesse também. [...] Não temos criado condicionalidades para os nossos apoios. [...] Eu diria que, indiretamente, empresas e interesses brasileiros podem ser beneficiados também, mas eu diria que não houve, digamos assim, *strings attached*, não houve amarras específicas (Menezes; Klemig, 2016, p. 210).

Ao englobar no conceito de cooperação o comportamento do ator visando um objetivo e ganhos ou recompensas mútuas para ambos os atores (Milner, 1992, p. 468; 1997, p. 7), Helen Milner atribui à política doméstica peso maior na cooperação, tendo em vista que os acordos de cooperação têm efeitos distributivos. Isto é, os acordos geram perdedores e ganhadores no nível doméstico, os quais se mobilizam para influenciar às negociações (Milner, 1997, p. 9-10). Ademais, considerando o Estado como um ator não unitário (Milner, 1997, p. 10) e, a partir do poder no processo decisório, a autora identifica como os três principais grupos de atores: os membros do Poder Executivo, os membros do Poder Legislativo e os grupos de interesse (Milner, 1997, p. 12). Estes atores, por conseguinte, são tidos como atores racionais, pois buscariam maximizar as suas preferências.

Aliás, Milner adota o conceito de poliarquia de Dahl (1972 *apud* Milner, 1997, p. 11) a fim de caracterizar o *continuum* que existiria entre os polos domésticos e internacional¹⁹. Haja vista que o Estado não é um ator unitário, sendo composto por atores com preferências variadas (Milner, 1997, p. 11), as “relações entre os atores implicam influência recíproca e fragmentação de poderes entre os grupos envolvidos no processo decisório, pois nenhum ator toma as decisões de forma isolada” (Gonçalves; Pinheiro, 2020, p. 167). Na poliarquia, três fatores definiriam a posição do Estado nesse *continuum*: os interesses dos atores domésticos, as instituições políticas que compartilham o poder e a distribuição de informações entre eles. No contexto poliárquico, os interesses dos atores domésticos são divergentes e impactam na definição da política externa, variando conforme o tema. De acordo com Milner (1997, p. 15, 33) os interesses dos atores são

¹⁹ “I call *polyarchy*3, a structure more complex than either anarchy or hierarchy in which relations are shaped more like a network” (Milner, 1997, p. 11, grifo da autora).

considerados os seus objetivos fundamentais; e as preferências, por sua vez, derivariam desses interesses como opções específicas de políticas²⁰.

Como o recorte de análise da tese é somente sobre os atores domésticos da cooperação técnica Sul-Sul cotonícola, os interesses também estão a eles relacionados. No caso das divisões do Ministério das Relações Exteriores (MRE), por um lado, a Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC) tem seu objetivo principal a disputa comercial relativa aos subsídios ao algodão entre Brasil e EUA (DS 267) e seus desdobramentos, incluindo a Rodada Doha. Por outro, a Agência Brasileira de Coordenação (ABC) tem como objetivo a manutenção da CTSS na agenda da PEB, o que significava manter a sua importância e, em última instância, a existência, em um contexto de constante ameaça de desaparecimento – desde cortes orçamentários à mudança de missão (Waisbich, 2024a). No caso das instituições cooperantes implementadoras, o foco foi a atuação da Embrapa, cujo interesse se volta para a possibilidade de manutenção e cumprimento da missão da instituição, a partir do recebimento de recursos do PAC Embrapa e a possibilidade de captação externa, com a exportação de tecnologia, por exemplo. No caso do Chefe de Estado, entende-se como colateral ao processo da cooperação, dado que foi considerado para a análise seu papel de indutor da participação da Embrapa na CTSS (Rosati, 1981), por isso, seus interesses não serão analisados.

2.1.1 O papel da Política burocrática: abrindo a caixa preta do Estado

Além do pioneirismo, os estudos de Graham Allison²¹ foram essenciais para o reconhecimento da relevância do papel das burocracias na formulação e implementação da política externa dos Estados (Alden; Aran, 2017, p. 59; Gonçalves; Pinheiro, 2020, 132-133; Hill, 2016, 103). Tais estudos contribuíram para a Análise de Política Externa (APE), a despeito de críticas acadêmicas posteriores aos modelos. A proposta de pesquisa de Allison era analisar e explicar a crise dos mísseis de Cuba (1962). Para isso, o autor desenvolveu uma abordagem fundamentada em três modelos conceituais: o Modelo I (Ator Racional), o Modelo II (Comportamento Organizacional) e o Modelo III (Política Burocrática) – atualizados em 1999

²⁰ “Preferências referem-se à escolha política específica que os atores acreditam que maximizará sua renda ou suas chances de reeleição em uma questão específica” (Milner, 1997, p. 15, 33, tradução nossa).

²¹ O artigo ‘*Conceptual Models and the Cuban Missile crisis*’ (1969) e o livro ‘*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*’ (1971) introduzem a teoria da política burocrática para analisar o papel da burocracia na política externa (Hill, 2016, p. 103). A segunda edição de ‘*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*’ (1971), atualizando a obra e inserindo novas informações disponibilizadas pelo governo dos Estados Unidos, é escrita com Philip Zelikow (Allison; Zelikow, 1999).

(Allison; Zelikow, 1999). Dos três modelos apresentados, adota-se o terceiro modelo como lente conceitual para analisar o nível intragovernamental – ou seja, abrir a caixa preta do Estado.

No Modelo do Ator Racional, o Estado age como ator unitário (governo nacional) e racional, logo, a escolha política é uma escolha da nação (o interesse nacional). No Modelo de Comportamento Organizacional, o Estado não é considerado unitário e o foco direciona-se para as organizações governamentais que compõe a máquina do governo. Neste caso, a política externa é o *output* organizacional (Allison; Zelikow, 1999, p. 5)²². Assim como o segundo Modelo, o Modelo da Política Burocrática (BPM), não considera o estado unitário, porém, sua análise adentra às organizações que compõe a máquina estatal (Alisson; Zelikow, 1999, p. 6). A política externa forma-se, portanto, a partir da interação, do jogo político em um processo de barganha (negociação) entre os indivíduos que ocupam postos relevantes nas organizações burocráticas (Alisson; Zelikow, 1999, p. 296; Gonçalves; Pinheiro, 2020, p. 136).

Os principais atores são os indivíduos destas organizações, cuja maioria, por estatuto ou prática, “[...] representa um departamento ou agência a qual pertence, juntamente com os interesses e os públicos aos quais sua organização atende” (Alisson; Zelikow, 1999, p. 6, tradução nossa)²³. Em Allison e Halperin (1972, p. 42), os interesses que afetam as preferências dos atores poderiam ser classificados em quatro categorias: interesses de segurança nacional, interesses organizacionais, interesses domésticos, e interesses pessoais; categorias, as quais, são replicadas em Alisson e Zelikow²⁴. Haja vista que os interesses dos indivíduos (jogadores) podem estar alinhados desde a objetivos de ordem pessoal, bem como a propósitos da organização (*e.g.* diretrizes governamentais); estes carregam pontos de vista da instituição a qual pertencem. Assim, trata-se de diversos jogadores que “[...] são guiados não por um ator unitário e não há uma estratégia consistentemente planejada, mas sim por diferentes concepções de objetivos nacionais, organizacionais e pessoais [...] Por vezes algum grupo prevalece sobre outros” (Dougherty; Pfaltzgraff Jr., 2001, p. 572 *apud* Cortinhas, 2006, p. 78, tradução do autor). Logo, as ações resultam de barganhas (negociações) entre atores hierarquicamente posicionados no governo (burocracia estatal).

²² As organizações têm rotinas e operam via procedimentos operacionais padronizados (SOP), cuja análise fundamenta o poder explicativo do modelo (Alisson; Zelikow, 1999; Gonçalves; Pinheiro, 2020, 133-136).

²³ No original: “Both by charter and in practice, most players “represent” a department or agency along with the interests and constituencies their organization serves. Because their preferences and beliefs are related to the different organizations they represent, their analyses yield conflicting recommendations” (Alisson; Zelikow, 1999, p. 6).

²⁴ “Goals and Interests. Although many national security interests are widely accepted, reasonable officials can frequently disagree about how broad national goals bear upon a specific issue. Thus other interests come into play, including personal interests, domestic political interests, and organizational interests. Career officials are prone to believe that the health of their organization is vital. Presidents and their senior appointees rarely fail to consider domestic political consequences of their choices” (Alisson; Zelikow, 1999, p. 298).

Se por um lado, as decisões e ações do governo são intranacionais, em que o círculo de jogadores centrais são os líderes políticos dos governos e aqueles que ocupam altas posições nas organizações – comportamento dos atores atrelado à inserção institucional e/ou hierárquica (Gonçalves; Pinheiro, 2020, p. 137). Por outro, para explicar a tomada de decisão, é preciso identificar os jogos e jogadores, e apresentar as coalizões, barganhas (negociações) e compromissos²⁵. A partir da interpretação da jogada é que se torna possível compreender o comportamento do Estado (Alisson; Zelikow, 1999, p. 257).

No caso da tese, que foca nos atores domésticos na CTSS (CTPD) da cooperação cotonícola, trata-se de jogadores (*players*) que representam um departamento ou agência governamental (burocracia) com seus interesses. No Executivo, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), mais precisamente as divisões Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC) e a Agência Brasileira de Coordenação (ABC), e o Chefe de Estado (como colateral ao processo da cooperação) – por isso, complementa-se com Rosati (1981). No caso das instituições cooperantes implementadoras, o foco esteve na Embrapa, empresa pública, por isso, parte da administração pública ao estar vinculada ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa).

Ressalva-se, que o modelo das políticas burocráticas (BPM) não está isento de críticas. Para fim de contraponto, elenca-se as selecionadas por Alden e Aran (2017). Krasner (1972 *apud* Alden; Aran, 2017) aponta que o BPM subestima o poder dos políticos, em particular, o poder do presidente. Art (1973 *apud* Alden; Aran, 2017), por sua vez, questiona o enquadramento analítico relativo ao impacto das organizações e a luta doméstica entre os principais jogadores. Freedman (1976 *apud* Alden; Aran, 2017) centra a análise crítica em questões metodológicas. Os autores Holis e Smith (1986 *apud* Alden; Aran, 2017) tratam da relação da agência humana e o impacto (imperativo) burocrático²⁶. Bendor e Hammond (1992 *apud* Alden; Aran, 2017) questionam, entre outros pontos, a necessidade de barganha (negociação) burocrática, quando o chefe do executivo tem o poder de nomear e demitir os funcionários de alto escalão, sobretudo os de política externa (Alden; Aran, 2017, p. 46-60).

Com a finalidade de adequar-se a algumas dessas observações, adotar-se-á, inicialmente, a contribuição de Rosati (1981). Este autor identifica, em seu construto teórico, que os atores exercem graus variados de influência na política externa a depender das

²⁵ “To explain why a particular formal governmental decision was made, or why one pattern of governmental behavior emerged, it is necessary to identify the games and players, to display the coalitions, bargains, and compromises, and to convey some feel for the confusion” (Alisson; Zelikow, 1999, p. 257).

²⁶ O modelo de políticas burocráticas (BPM) superdimensiona o poder do impacto da burocracia sobre as ações dos indivíduos. Holis e Smith (1986) aduzem que o papel dos indivíduos não seria consistente ou estático, tendo relativa autonomia em relação à influência dos elementos burocráticos (Alden; Aran, 2017, p. 50).

circunstâncias, apresentando-se o executivo (chefe de estado) dominante em momentos de crise externa, e pouco influente nos demais (Alden; Aran, 2017, p. 52).

Para Alden e Aran (2017, p. 60), a unidade de análise da BPM deveria ser todo o governo, não apenas o poder executivo, a fim de colocá-las no contexto estatal no qual operam. Considerando esta observação, e a incorporando como aplicável a tese, por possibilitar incluir a instituição cooperante executora Embrapa, empresa pública, pertencente à Administração Pública Federal, subordinada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Além disso, considera-se válidos também os argumentos de David Welch (1992 *apud* Alden; Aran, 2017), Rosenthal e Hardt, de que a BPM não deveria ser considerada uma teoria. Segundo tais autores, esta deveria ser utilizada como uma “[...] lente conceitual para examinar o nível intragovernamental” (Alden; Aran, 2017, p. 56, tradução nossa), não um modelo metodológico-científico²⁷. Isto é, aplicá-la como uma teoria de médio alcance, como um quadro teórico, uma estrutura conceitual e analítica que “[...] fornece as ferramentas para que analistas de política externa estudem os fenômenos empíricos relacionados à política externa [...]” (Alden; Aran, 2017, p. 159, tradução nossa).

No que concerne às instituições do estado, Alden e Aran observam que a política burocrática de Allison, “[...] sugere fortemente que existem obstáculos estruturais à mudança que estão incorporados nas rotinas e processos adotados pelas organizações” (2017, p. 129, tradução nossa). Tal avaliação das instituições de política externa poderia ser apropriada para alguns casos. No entanto, em um amplo contexto de mudança de política externa, as instituições políticas poderiam ser a origem da “[...] mudança na política externa e locais de competição por novas ideias de política externa que defendam a mudança e suas consequentes novas estratégias” (Alden; Aran, 2017, p. 129, tradução nossa). Em contraste com a ideia de mudança, Alden e Aran (2017, p. 131) utilizam um exemplo de resistência burocrática à alteração na política externa. Trata-se da resistência à mudança dentro do Itamaraty, resistência ao realinhamento da política externa para o Sul emergente, no início do governo Lula da Silva. Apesar do governo ter realizado o realinhamento, o encerramento do segundo mandato, em 2010, com a saída do Presidente Lula, teria gerado o refluxo das políticas²⁸.

²⁷ Rosenthal e Hardt aduzem que a BPM deveria ser uma versão restrita, definindo “política burocrática como interação competitiva e conflituosa entre as agências públicas (ou partes delas) dentro do poder executivo” (Alden; Aran, 2017, p. 56, tradução nossa). Discordam, portanto, da ampliação do alcance para todo o governo.

²⁸ “However, in stepping down as president in 2010, Lula’s foreign policy reorientation largely melted away. Sustained bureaucratic opposition at Itamaraty undermined key pillars of the Africa initiative, like the foreign aid agency, which curbed its ability to function and weakened participation in IBSA and BRICS. Lula’s successor’s inertia helped to bring about a gradual reassertion of Brazil’s traditional foreign policy outlook” (Alden; Aran, 2017, p. 131).

No que concerne ao questionamento realizado por Bendor e Hammond (1992 *apud* Alden; Aran, 2017), sobre a necessidade de barganha (negociação) burocrática aplicada ao chefe do poder executivo, Alden e Aran (2017, p. 51) identificam que os propositores do BPM têm interesse em entender “[...] até que ponto o chefe do executivo é obrigado a negociar”. A necessidade de negociação dependeria, por sua vez: de apoio externo ao executivo (congresso) para unificar o dissenso; da assimetria de informação em favor dos subordinados (burocracia); e da hierarquia burocrática. No caso da hierarquia, trata-se de como esta “[...] dentro das burocracias do governo afeta a política e a tomada de decisão. O desenho das burocracias traz algumas questões à tona, enquanto marginaliza outras” (Alden; Aran, 2017, p. 51, tradução nossa).

Outro ponto que se considera relevante ao adotar esse conceito, é que Allison e Zelikow (1999) utilizam o modelo do ciclo de políticas públicas no estudo do processo decisório. Gonçalves e Pinheiro (2020, p. 106-107) identificam 7 fases no ciclo de políticas públicas (identificação do problema, formação da agenda, levantamento de alternativas, formulação da política, implementação, avaliação, extinção), que não são, necessariamente, todas executadas. Ademais, nos projetos de cooperação cotonícola, percebe-se que houve, progressivamente, a busca pela utilização desse ciclo. Ainda que não tenha ocorrido a adoção de todas as etapas, a avaliação dos projetos tem sido um diferencial positivo em relação à cooperação técnica Sul-Sul brasileira no geral²⁹.

2.1.2 O Papel do Presidente da República

O papel do presidente da República na política externa brasileira recebeu destaque com a teoria da pluralização de atores na política externa brasileira (Milani; Pinheiro, 2017, p. 282). Neste enquadramento teórico, ademais do entendimento de política externa como política pública (Milani; Pinheiro, 2013), tendo em vista que a formulação e implementação dessa política é uma escolha de governo, a qual está âmbito das disputas de interesses inter e intraburocráticos (Milani; Pinheiro, 2013; 2017). Na COBRADI, ou mais especificamente, na cooperação técnica Sul-Sul (CTSS) prestada pelo País, a pluralidade de instituições participantes e suas burocracias – ou pluralidade de atores e arenas – não seria menor (Milani; Pinheiro, 2013, 2017; Moraes de Sá e Silva, 2021). Assim, a participação dos presidentes nesta

²⁹ O fato de ter recursos exclusivos também é um fator que auxiliou na positividade dessa fase.

arena será analisada pelo conceito da Diplomacia presidencial (Cason; Power, 2009; Danese, 1999).

No caso da Política Externa Brasileira para a África, por sua vez, a literatura examinada para os níveis de mudança da política externa do Brasil segue outro teórico (Ziebell de Oliveira; Mallman, 2020; Silva, André; 2022, 2023; Silva, Álvaro, 2019; Silva, Gabriel, 2023). Os autores analisam os governos Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, a partir do aporte teórico do artigo de Charles Hermann, “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy” (1990).

A maioria das mudanças transcorridas nas políticas externas dos países realizam-se “quando novos governos, com diferentes alinhamentos e/ou percepções do cenário e das agendas internacionais, assumem o poder, sendo estas, em geral, bastante significativas.” (Hermann, 1990 *apud* Ziebell de Oliveira; Mallman, 2020; p. 133, tradução dos autores). Herman (1990), por seu turno, atribuiria tais mudanças, a distintos fatores: condução política dos líderes, reestruturação doméstica, reinvidicação da burocracia e choques externos (Hermann, 1990, p. 5).

Com a finalidade de observar os níveis de gradação de mudança, Hermann define política externa como um programa ou plano “[...] com um objetivo orientado ou um problema orientado por tomadores de decisão (ou por seus representantes) direcionado a entidades de fora da jurisdição política desses tomadores de decisão” (Hermann, 1990, p. 5, tradução nossa), isto é, ações direcionadas a entidades estrangeiras. Tais mudanças estariam divididas em pelo menos quatro níveis progressivos: mudanças de ajuste, mudanças de programa, mudança de objetivo/problema, mudança de orientação internacional (Hermann, 1990, p. 5).

A gradação dos níveis das “mudanças autocorretivas”, inicia-se pelas Mudanças de ajuste. Nesta, a mudança se processa no nível do esforço/empenho (maior ou menor) e/ou no escopo do destinatário; não ocorrendo alteração nos objetivos ou no modo de buscá-los. Mudanças de Programa são o segundo nível, mantém-se o objetivo ou o problema orientado, e as mudanças ocorrem nos métodos ou nos meios de atingir o primeiro ou de solucionar o segundo. Mudança de objetivo é o terceiro nível, o problema inicial ou objetivo ao qual a política serve é trocado ou abandonado, logo, os propósitos são substituídos. A mudança de orientação internacional é o quarto nível, e a forma mais extrema de mudança, pois envolve o redirecionamento completo das políticas do ator. Trata-se de diversas políticas sendo alteradas simultaneamente, gerando a mudança nas atividades e no papel internacional do ator (Hermann, 1990, p. 5).

No que se refere à aplicação do conceito de Diplomacia presidencial à atuação dos presidentes (Cason; Power, 2009; Danese, 1999), este teve relevância em parte do período analisado nesse trabalho. Em decorrência da relevância da ação do Presidente da República na inserção da Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira e na cooperação técnica agrícola, especificamente na agenda da cooperação internacional da Embrapa³⁰. Adota-se a definição de Diplomacia Presidencial como sendo a “[...] condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex-officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo” (Danese, 1999, p. 51). No que se refere à PEB, seriam considerados elementos da Diplomacia Presidencial: viagens presidenciais, número de projetos de cooperação técnica desenvolvidos, número de embaixadas abertas, participação em cúpulas, por exemplo.

No entanto, para aplicar no caso da mobilização e desmobilização da Embrapa na CTSS, e em particular no projeto BRA/12/002, o interesse presidencial é um fator relevante para explicar a indução da participação da Embrapa na CTSS (2005-2010), mas colateral a desmobilização e a continuidade ou não da Empresa no projeto. Como o presidente tem recursos para moldar as unidades decisórias de acordo com as suas preferências, ainda que nem sempre os utilize (Rosati, 1981), este aporte teórico se faz relevante.

O poder do Presidente da República está na esfera do Poder Executivo, em conformidade com os dispositivos constitucionais. Nesta esfera, a depender do envolvimento do presidente³¹, formam-se padrões distintos na dinâmica dos processos decisórios. Desde o padrão de grande envolvimento presidencial, que é chamado de dominância presidencial, e, de forma complementar, os outros dois padrões. No caso de haver baixo envolvimento presidencial, poderia haver o padrão de dominância burocrática (com alto envolvimento individual ou organizacional) ou o padrão de dominância local (com baixo envolvimento individual ou organizacional, isto é, burocrático) (Rosati, 1981, p. 247). Embora não desenvolva os fatores que influem no envolvimento do presidente em determinada situação, pontua questão de natureza crítica ou rotineira (Rosati, 1981, p. 248-249). Neste sentido, o papel da burocracia seria maior para desempenhar as tarefas da rotina diária, e menor em situações de crises (Rosati, 1981, p. 249).

³⁰ No caso da Embrapa, ele será combinado com Rosati (1981), que refina o modelo burocrático de Allison (Zelikow, 1999).

³¹ “It appears evident, therefore, that the President's level of involvement is the critical factor accounting for the difference in decision-making behavior” (Rosati, 1981, p. 245).

No caso da Embrapa, entende-se por indução presidencial a mobilização da Embrapa por meio de mecanismos financeiros como o PAC Embrapa (2008-2011) (Brasil; Mapa, 2008); do apoio à internacionalização da Embrapa, *e.g.* o Escritório da Embrapa África (Magalhães, 2008) e a edição da MP n. 504/2010; da criação de infraestrutura para a cooperação, *e.g.* o instituição da Embrapa Estudos Estratégicos e Capacitação (CECAT), em 2009 (Arraes *apud* Gregio, 2010a; Barbosa, P., 2012; Oliveira, R., 2022); e de compromissos de iniciativas e ou projetos de cooperação técnica assumidos durante as visitas presidenciais a países africanos (diplomacia presidencial). No caso da cooperação técnica cotonícola, o envolvimento presidencial, do governo Lula da Silva, estava direcionado primordialmente ao envolvimento da Embrapa na CTSS, o que incluiria a cooperação algodoeira.

Com a mudança de governo, o desinteresse da presidência, deixa de induzir a participação da Embrapa na CTSS, ou seja, mobilizar os mecanismos de indução para moldar as preferências da unidade (Rosati, 1981). Primeiro, o presidente deixa de induzir por não mobilizar os recursos (encerramento do PAC Embrapa em 2011), não assumir compromissos com novos projetos, reavaliar e desmobilizar a cooperação técnica internacional. Segundo, o presidente delega ao MRE a responsabilidade, ou seja, a rotina burocrática da cooperação técnica com menos recursos. Com a falta de indução externa e a possibilidade de reavaliação interna pela Embrapa, de acordo com o perfil e missão institucional, haveria a retração da participação em projetos de cooperação técnica – avaliação e desmobilização de estrutura. Esta conjuntura, também abarcaria a cooperação cotonícola (2014-2018).

2.2 A BUROCRACIA DA CID EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: O BREVE CONTEXTO DO BRASIL

Em termos de estrutura burocrática que ampara os programas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) nos países em desenvolvimento (PED), no papel de doadores emergentes, esta é frágil e fragmentada (Asmüs, Fuchs, Müller, 2017; Bescharatti, 2013; Quadir, 2013 *apud* Apolinário Júnior, 2023, p. 6). Haja vista que o Brasil é um País em Desenvolvimento (PED), a burocracia do Ministério das Relações Exteriores (MRE) enfrenta desafios (Spies, 2019, p. 169-176 *apud* Maitino, 2019, p. 31; Hill, 2016). Esta afirmativa é ainda mais evidente no caso da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que é a responsável pela coordenação da cooperação.

Dadas as peculiaridades da burocracia nacional, a literatura de Análise de Política Externa (APE) acaba tendo limitações, as quais foram complementadas com conceitos dos

campos da Análise de Políticas Públicas e da Administração, Rotatividade nos Cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) (Lopez; Praça, 2018; Puente, 2010); e do campo da Administração, a Estratégia Emergente (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000; Mintzberg; Jorgensen, 1987; Mintzberg; Waters, 1985) e a Estratégia Guarda Chuva (Mintzberg; Jorgensen, 1987; Mintzberg; Waters, 1985); assim como o institucionalismo histórico (North, 2018) para fundamentar a interpretação da mudança de agenda institucional da Embrapa (organizacional e estrutural).

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) abarca a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD), da Cooperação Norte-Sul (CNS), a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD) – relativa ao “[...] engajamento de países em desenvolvimento como prestadores de cooperação” (Leite, I., 2013, p. 47-48)³². As modalidades de ajuda externa mais utilizadas pelos países seriam: doações, créditos subsidiados, perdão de dívidas e transferência de técnicas de conhecimento (Farias, 2018a).

Segundo os Relatórios que compilam, avaliam e mensuram a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), o Brasil teria transitado na classificação das iniciativas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) de 5 grandes modalidades, entre 2005 e 2020³³, para 10, concernentes ao ciclo de 2021 a 2024³⁴ (Schleicher *et al.*, 2022). Entretanto, a cooperação técnica internacional ou cooperação prestada, tornou-se o carro-chefe da atuação brasileira (Farani *apud* Correio do Senac, 2010; Farias, 2018a; Schleicher *et al.*, 2022), especialmente para a política Africana do Governo Lula da Silva (Ferreira; Moreira, 2018). Entre 2005 e 2013, governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014), o setor agrícola correspondeu ao maior volume de cooperação prestada pelo País, equivalendo a 19,26% do total (Milani, 2017).

³² Nos manuais e projetos de cooperação da ABC, inicialmente referem-se à realização da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), passando a utilizar a nomenclatura Cooperação Técnica Sul-Sul (CTSS), como no Manual de Gestão da CTSS de 2013.

³³ Segundo o Relatório de 2021, foram 5 grandes modalidades de cooperação abordadas nas seis primeiras edições (2005 a 2020): técnica, humanitária, científica, educacional e contribuições a organizações multilaterais (Schleicher *et al.*, 2022, p. 29).

³⁴ Modalidades da CID no Relatório de 2021 (Quadro A1): (a) apoio orçamentário; (b) contribuições financeiras a programas e fundos; (c) projetos; (d) cooperação técnica; (e) bolsa de estudos e gastos com estudantes; (g) custos administrativos; (h) Despesas no país fornecedor; (i) apoio a refugiados, solicitantes, pessoas protegidas; (j) doações em espécie; (k) pesquisa e desenvolvimento (Schleicher *et al.*, 2022, p. 65-66).

Laís Kuss (2022) define a modalidade da cooperação técnica brasileira, compilando os elementos mais relevantes de 3 edições dos relatórios da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI)³⁵.

Nesta modalidade, encontram-se as iniciativas e projetos que visam à transferência e/ou compartilhamento de conhecimento, práticas e/ou tecnologias que podem ser adaptadas a outros contextos. Podem ser projetos ou programas mais estruturados, sendo alguns de médio e longo prazo ou atividades pontuais, como capacitações e treinamentos. Não possuem caráter comercial. É a modalidade mais diversa da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) brasileira (BAUMANN, 2013; LIMA, 2016; SCHLEICHER *et al.*, 2022) (Kuss, 2022, p. 63).

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE) é responsável pela coordenação e articulação da cooperação técnica brasileira. A cooperação técnica prestada pelo País está centrada no propósito de desenvolvimento de capacidades. Tal desenvolvimento, por sua vez, pode ser caracterizado “[...] como a identificação, mobilização e expansão de conhecimentos e competências disponíveis no país parceiro, com vistas à conquista da autonomia local para o desenho e implementação de soluções endógenas para os desafios do desenvolvimento” (Brasil; MRE; ABC, 2013, p. 12)³⁶.

No Relatório COBRADI de 2021, a operacionalização da cooperação técnica pela ABC teria a sistemática de recebimento de demandas pelas vias oficiais. Visto que o “[...] Brasil não propõe iniciativas de cooperação voluntária com outros países. Além disso, a decisão sobre a aceitação da demanda depende de seu enquadramento nas diretrizes da política externa brasileira³⁷ (Schleicher *et al.*, 2022, p. 116).

[...] a ABC conduz a cooperação prestada a partir de pedidos oficiais, protocolados por intermédio dos postos diplomáticos brasileiros no exterior, ou por meio das representações estrangeiras em Brasília. Após solicitação, é responsabilidade da ABC mediar com as instituições públicas e/ou privadas que apresentam competência técnica na área demandada, e que tenham interesse em participar dos acordos de cooperação.

Após essa etapa, em conjunto com países parceiros ou instituições, elabora-se um projeto, que conta com um diagnóstico técnico e com formulação da proposta. O projeto é ainda submetido a um parecer do MRE e a outro das instituições parceiras, e dele constam prazos, objetivos definidos, custos, etapas e produtos de cada uma das

³⁵ Foram elaborados pelo IPEA, alguns em colaboração com a ABC/MRE, sete relatórios abrangendo a cooperação realizada entre 2005 e 2021, divididos entre os períodos de: 2005-2009 (2010), 2010 (2013), 2011-2013 (2016), 2014-2016 (2018), 2017-2018 (2020), 2019-2020 (2021), 2021 (2022). A partir da demanda da Casa Civil da Presidência da República, o Instituto desenvolveu metodologia própria para levantar, compilar, avaliar um processo em andamento, conseqüentemente, os relatórios não apresentam uniformidade na periodicidade da publicação, nem na metodologia - que está em contínuo aperfeiçoamento.

³⁶ “Os programas de cooperação do Brasil para o exterior permitem compartilhar conhecimentos, experiências e boas práticas, por intermédio do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais de outros países, com vistas a que o país parceiro alcance um salto qualitativo de caráter estruturante duradouro” (Schleicher *et al.*, 2022, p. 116).

³⁷ Orientado: pela demanda, sem condicionalidades, baseada em benefícios mútuos, sem fins lucrativos, com ênfase no respeito à soberania, não transferência de recursos financeiros.

etapas. Ao longo da execução, as iniciativas passam por processos de acompanhamento e de avaliação (Schleicher *et al.*, 2022, p. 116).

A definição de Cooperação Técnica Sul-Sul do Manual de 2013, trata a cooperação a partir da ideia de troca,

[...] como 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 enfrentamento de desafios similares ao desenvolvimento socioeconômico” (Brasil; MRE; ABC, 2013, p. 14).

O discurso oficial do governo brasileiro não considera o País um “doador emergente”, mas um “parceiro” para a cooperação. Primeiro porque se reconhece como um país dual na cooperação. Ou seja, ao mesmo tempo que provê cooperação, ainda recebe Assistência para o Desenvolvimento (AOD) de países desenvolvidos – Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD/OCDE) (Farani, 2011 *apud* Hochstetler; Inoue, 2019, p. 6). Em segundo lugar, por estar inserido no contexto da Cooperação Sul-Sul, no qual, sobressairia a ideia de parceria para promover o desenvolvimento comum, em uma relação horizontal (Apolinário Júnior, 2019, p. 89; Milani; Carvalho, 2013). Esta narrativa colocou em evidência as relações Sul-Sul com base em princípios normativos, sobretudo entre 2003 e 2014, muitos dos quais são prévios a esses governos. Não apenas por estarem na Constituição Federal de 1988, no art. 4, mas em acordos, relatórios e conferências internacionais, ao menos, desde a década de 1970 (Milani, 2018, p. 278).

Do ponto de vista normativo, a narrativa oficial brasileira em matéria de cooperação, principalmente nos anos 2003-2014, enfatizou as noções de relações Sul-Sul fundamentadas em horizontalidade (ou seja, uma cooperação baseada na divisão de responsabilidades e não na “ajuda externa” oferecida por um “doador”), solidariedade (na denúncia da assimetria e das injustiças da ordem internacional e das relações Norte-Sul, no legado histórico da CTPD, no compartilhamento de experiências comuns) e soberania (não intervenção em temas domésticos, não uso de condicionalidade política, cooperação interestatal, respeito às demandas formuladas pelo parceiro-beneficiário) (Milani, 2018, p. 278).

Estes princípios orientadores “[...] nunca foram objeto de debate mais amplo ou de regulamentação pelo congresso sob a forma de uma lei nacional da cooperação [...]” (Milani, 2018, p. 278). Logo, a operacionalização da cooperação técnica não tem legislação que a ampare, havendo a aplicação de normas gerais internas para executar ações no exterior (Chamon, 2022), o que gera conflitos jurídicos e a necessidade de acessar alternativamente os serviços do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Ademais, a prestação de cooperação técnica brasileira está construída com base na atuação de instituições parceiras nacionais, públicas e privadas, totalizando 257, em 30 anos de atividade da Agência (Schleicher *et al.*, 2022, p. 116)³⁸. Todavia, a análise dos relatórios COBRADI aponta que tais instituições são majoritariamente públicas, as quais atuam de forma gratuita, cedendo seus recursos humanos³⁹ e de infraestrutura para a cooperação. Assim, com a prioridade conferida pelo governo federal a executar a cooperação por meio de instituições públicas e seus funcionários, coordenados pela ABC, não há fluxo de recursos financeiros direto para os países parceiros, mas a oferta de conhecimento consolidado transferido por meio de técnicos disponibilizados pela administração pública brasileira.

Como a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) não realiza transferência direta de recursos financeiros aos países parceiros, mas a oferta de conhecimento consolidado, transferido por meio, principalmente de técnicos disponibilizados pela administração pública, foi classificada estatisticamente como despesa pública nos gastos correntes da Lei do Orçamento Anual (LOA). Não estão inclusos nessa despesa pública os empréstimos subsidiados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o perdão de dívida externa (Milani, 2018, p. 276). O Relatório Cobradi de 2017-2018 considera gastos:

[...] diárias, passagens, transferências para organizações internacionais, apoio à realização de eventos, contribuições para organismos internacionais, bolsas de estudo e despesas que a administração pública realiza para assegurar a participação de seus representantes em encontros, acordos ou programas internacionais (Lima, João; Pereira Júnior, 2020, p. 35).

Por conseguinte, quando se trata dos gastos de recursos públicos na cooperação técnica, estes incluem passagens, diárias, horas técnicas das instituições parceiras nacionais: as Instituições Brasileiras Cooperantes (IBCs) executoras (Lima; João; Pereira Júnior, 2020). Dentre estas, a Embrapa foi uma das instituições com maior participação (Moraes de Sá e Silva, 2021). E na área agrícola, dentre as instituições mapeadas por Kuss (2022, p. 74), a com maior atuação. Conforme corrobora o próprio levantamento de horas técnicas alocadas para a

³⁸ “Os principais projetos da agência concentram-se nas áreas de administração pública, agricultura familiar, ciência e tecnologia, cultura, defesa, desenvolvimento social, educação e alimentação escolar, energia, indústria e comércio, justiça, meio ambiente, pecuária, saúde, segurança pública, desenvolvimento urbano, trabalho e emprego” (Schleicher *et al.*, 2022, p. 116).

³⁹ Calcula-se a atuação da IBC executora, pelas Horas técnicas (HT) de trabalho dos agentes públicos ligados à iniciativa de cooperação. O indicador Cobradi para o levantamento dos gastos de atividades de execução de cooperação internacional é a hora técnica, cujo cálculo se encontra metodologicamente explicado na edição 2017-2018 (Lima, João; Pereira Júnior, 2020, p. 20).

cooperação, realizado pela UD Embrapa Algodão, na Nota Técnica de 2018 – Tabela 4 e 5, Seção 5 da tese.

Dado que a Cooperação Sul-Sul, especificamente a CTSS, provê cooperação técnica primordialmente por funcionários públicos (Milani, 2018, p. 277), ela não está isenta de críticas.

Fornecer cooperação técnica, por meio de funcionários dos ministérios e organismos públicos, é uma das principais características da CSS brasileira. Os funcionários públicos são seus principais agentes de implementação, razão pela qual os projetos tendem a ser menos onerosos do que os implementados por profissionais nacionais e internacionais do mercado. De um lado, isso tem contribuído para impedir o crescimento de uma “indústria da ajuda” no Brasil; por outro, muitas organizações da sociedade civil acabam sendo excluídas dos projetos e programas brasileiros de CSS. [...] Tais críticas, associadas às percepções e a avaliação dos países parceiros, são elementos importantes para se analisarem as tensões entre interesses privado-corporativos e o interesse público, mas igualmente para se formular uma política pública de cooperação [...] (Milani, 2018, p. 277).

Além disso, há um debate em aberto sobre as possíveis alterações no perfil e/ou padrão da cooperação técnica prestada pela cooperação brasileira para o desenvolvimento. Este decorre da experiência com o continente africano nos Governos Lula da Silva (2003-2010)⁴⁰, visando a formulação de uma estratégia para o relacionamento bilateral com estados africanos após esse período. Tal debate envolve agências e órgãos do Estado brasileiro, organizações não governamentais (ONGs) nacionais e internacionais, e entidades da sociedade civil atreladas a setores econômicos específicos (Veiga; Rios, 2015b). Veiga e Rios (2015b, p. 40-41) dividem tal heterogeneidade entre as dimensões política e econômica da estratégia brasileira para a África. A primeira, tem o foco na manutenção da narrativa oficial da cooperação, que defende a separação entre os objetivos políticos e interesses econômicos. A segunda, advoga pela associação entre a cooperação e os interesses econômicos-empresariais (relacionados a comércio e investimento), a fim de tornar as empresas brasileiras mais competitivas no âmbito dos estados africanos – formulação de uma diplomacia econômica.

No caso das entidades setoriais, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) advogava uma maior aproximação da cooperação técnica aos interesses das empresas brasileiras no continente (Veiga; Rios, 2015a, p. 14-16; 2015b, p. 41), recordando que a entidade teve importante participação como instituição executora de PCT na área de educação profissional (Veiga; Rios, 2015a, p. 18). Em 2011, os investidores brasileiros do setor extrativo e de construção na África, entrevistados pela pesquisa realizada pelo Cindes (2011, p. 13),

⁴⁰ “A cooperação brasileira tem registrado grande dinamismo ao longo dos últimos anos. As relações com a África destacam-se no atual quadro de cooperação, fruto essencialmente de uma forte ofensiva diplomática dirigida ao continente pelo ex-Presidente Lula da Silva, mas aliada também a uma intensificação das relações comerciais e do investimento privado direto por parte de empresas e instituições financeiras brasileiras” (Cabral, 2011a, p. 35).

aduziam ser favoráveis a que o Estado brasileiro aproximasse a cooperação técnica à política, visando mitigar o risco na inserção dessas empresas no ambiente regulatório e institucional daqueles estados⁴¹. Estas abordagens são favoráveis à articulação entre a cooperação e os interesses econômicos-empresariais com o objetivo de incrementar a “[...] competitividade destes em um contexto de acirrada concorrência com países desenvolvidos e em desenvolvimento” (Veiga; Rios, 2015b, p. 41).

Por outro lado, ONGs nacionais e internacionais teriam posturas divergentes. Entre as que apoiam à cooperação técnica no padrão Sul-Sul, devido à contraposição à atuação dos países desenvolvidos – sobretudo pela imposição de condicionalidades; até às que criticam uma “narrativa oficial”, seja por razões como pela ausência da defesa e/ou promoção de direitos humanos, ou pelo questionamento da viabilidade da transferência de políticas públicas nacionais para contextos distintos (Veiga; Rios, 2015a, p. 14). A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) contrapõe-se a associar interesses econômicos e cooperação técnica, “[...] em nome do projeto político implícito da cooperação brasileira e da fixação de uma “imagem de marca” que a diferenciaria tanto dos países desenvolvidos, quanto de outros países emergentes, como a China” (Veiga; Rios, 2015b, p. 41). Esta continua sendo a postura adotada pela ABC em documentos de projetos e de reuniões com participantes dos projetos cotonicultores, assim como em entrevista com o coordenador da Gerência de África, Ásia e Oceania, responsável pelo programa de cooperação técnica bilateral algodoeira com os países africanos, Nelci Caixeta, em 2021 (Caixeta, 2021).

Em 2015, Veiga e Rios consideravam, por um lado, que os programas Mais Alimentos Internacional e Pro-Savana seriam a materialização de que a cooperação técnica brasileira estaria incorporando a dimensão dos interesses econômicos⁴². Por outro, que haveria uma reduzida articulação entre a cooperação técnica e a agenda de comércio e investimento. Esta seria, por sua vez, resultado da pulverização de projetos e recursos na cooperação técnica, ainda que tivesse sido importante instrumento “[...] na ofensiva diplomática brasileira que

⁴¹ “Para as empresas extrativas e de construção, essa aproximação diplomática e a intensificação da cooperação técnica do governo brasileiro parecem ser centrais, porque as empresas de outros países que atuam no continente, notadamente da China, dispõem de maiores recursos financeiros próprios e governamentais para ser utilizados em projetos de cooperação e de desenvolvimento econômico-social, que terminam influenciando as decisões dos governos locais” (Cindes, 2011, p. 13).

⁴² “Como se observou, gradualmente a cooperação brasileira vai incorporando a dimensão dos interesses econômicos, através de programas como o Mais Alimentos Internacional e o Pró-Savana. Simetricamente, no caso dos ACFIs, um instrumento diretamente associado aos interesses empresariais, buscou incorporar – até mesmo no seu título – a dimensão de cooperação, percebida, segundo entrevistados, pelo governo brasileiro como uma “porta de entrada” para novas empresas e novos projetos: (cooperação em energia e planejamento energético, por exemplo)” (Veiga; Rios, 2015a, p. 16). Embora, no segundo caso tenha havido recuo e ausência de suporte por parte do governo federal, o primeiro continuou em execução.

caracterizou as relações bilaterais na primeira década do século [...]” (Veiga; Rios, 2015b, p. 42).

Analisar o debate relacionado à possibilidade de associação entre a cooperação técnica e os interesses econômicos-empresariais nacionais não é um objetivo da tese, porém, é um elemento que se identificou na mudança da postura da Embrapa – Presidência e Diretoria Executiva – quanto à execução da cooperação técnica pela Empresa. Em vista disso, identificou-se, por meio de alguns fatos nas Seções 3 e 5 (Cipriano, 2020; TVUOL, 2021), a busca por atrelar a realização de cooperação técnica à participação da iniciativa privada nacional. Tal postura se alinharia a este entendimento pró-dimensão econômica, ainda que não haja indícios de incidência desta vinculação no caso dos projetos cotonícolas. Não se pretende aprofundar o tema, pois os elementos apurados são indícios de uma tendência entre os períodos 2019-2021 – talvez até 2022 -, para os quais seria necessário coletar mais dados e realizar mais entrevistas.

2.2.1 A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC): um breve histórico da estruturação

De acordo com a pesquisa do diplomata Carlos Alfonso Iglesias Puente⁴³, no que concerne à constituição da Agência Brasileira de Cooperação (Decreto 94.973/1987) haveria dois motivos para a escolha por criar uma agência especializada e não um departamento – que seria a unidade funcional tradicional no MRE. Estes motivos seriam: de um lado, de ordem prática e organizacional; e de outro, de ordem política (Puente, 2010, p. 106-107). O primeiro, além de reproduzir o modelo das agências bilaterais dos países desenvolvidos, prestadoras de cooperação para os PEDs; objetivava ser uma agência especializada, subordinada ao MRE, com atribuições técnicas e executivas. Assim, ainda que a ABC viesse a ser vinculada à Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), com atribuições financeiras⁴⁴ e com a competência de operar os programas de cooperação técnica recebida ou prestada (art. 30 e 31 do Decreto n°. 94.973/1987), a formulação da política de cooperação seria responsabilidade da “[...] alta

⁴³ Ingressou em 1985 na carreira diplomática. Esteve locado na Agência Brasileira de Cooperação, de 2001 a 2006, onde desempenhou as funções Coordenar-Geral Substituto, na Coordenação-Geral de Acompanhamento Administrativo e Organizacional, e na Coordenação-Geral de Acompanhamento de Projetos e de Planejamento Administrativo. Em 2018, assumiu a Embaixada de Moçambique, sendo o primeiro cargo como Embaixador.

⁴⁴ “Art. 3º Compete a ABC: I - coletar e gerar, para o FUNEC, recursos líquidos ou em espécie no País ou no exterior; II - assumir obrigações de cofinanciamento; e III - fornecer apoio financeiro direto a programas e atividades de cooperação.” Decreto n. 94.973/1987, que aprova o Estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

direção do Ministério, auxiliada nessa tarefa pela própria ABC, e pelo Departamento de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica” (Puente, 2010, p. 107).

O segundo motivo seria o de remover a cooperação técnica da esfera do Ministério do Planejamento. Assim, na forma de agência especializada, a ABC incorporaria parte dos recursos humanos da Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN)⁴⁵ do Ministério do Planejamento (Puente, 2010, p. 107). E, ao passo que a cooperação técnica prestada (cooperação horizontal) ganha proeminência, passando a ser entendida “[...] cada vez mais como instrumento de ação diplomática” (Puente, 2010, p. 105), a reforma do Sistema de Cooperação Técnica, visando proporcionar maior eficácia gerencial, a transfere para o MRE em 1987.

Por conseguinte, haveria a integração parcial de recursos humanos - equipe técnico-administrativa -, orçamentário, do acervo técnico da SUBIN à ABC (art. 4º do Decreto 94.973/1987), assim como, a reprodução da divisão nos temas de cooperação técnica, em duas coordenações: cooperação recebida e a cooperação prestada, leia-se, a cooperação técnica com países em desenvolvimento (CTPD), no organograma da Agência (Milani, 2017, p. 25; Puente, 2010, p. 107)⁴⁶. A transferência destes recursos, humanos e financeiros, bem como a réplica de parte da estrutura institucional da SUBIN, transferiu, igualmente, problemas previamente existentes: “[...] a falta de recursos humanos especializados em número suficiente para atender a demanda crescente, a ausência de um marco regulatório legal para a cooperação, que facilitasse sua execução, e a insuficiência de recursos financeiros para custear as ações de CTPD” (Puente, 2010, p. 107). E, apesar da previsão inicial de autonomia financeira para a ABC em 1987, via Fundo Especial de Cooperação Técnica (FUNEC), esta não teve êxito, gerando a posterior extinção do Fundo (Milani, 2017, p. 26; Puente, 2010, p. 106). Esta falta de autonomia financeiro-administrativa conjugada com a lacuna jurídico-legal, tornar-se-ia ao longo da trajetória da agência um problema perene (Ferreira; Moreira, 2018; Milani, 2017; Puente, 2010).

⁴⁵ Na década de 1970, o Brasil começa a prestar, limitadamente, cooperação técnica internacional; assim, a CTI seria, simultaneamente, instrumento de modernização das instituições e infraestruturas domésticas e ferramenta de política externa do País (Milani, 2017, p. 20-21). Neste sentido, a política externa teria objetivos políticos e econômicos, “[...] estreitamente vinculado à promoção de exportações e abrindo mercado para consultores e equipamentos brasileiros” (Milani, 2017, p. 22). As principais agências nacionais envolvidas na prestação de CTI foram: a EMBRAPA, a FIOCRUZ, o SENAI, o SEBRAE, o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação (Milani, 2017, p. 21). Todavia, o número de projetos de CTPD na SUBIN teria sido incipiente, direcionado essencialmente para África e América Latina (Milani, 2017, p. 29). Para histórico sobre a SUBIN e a cooperação técnica anterior a criação da ABC, sugere-se a leitura de: Milani (2017) e Puente (2010).

⁴⁶ No Relatório de Atividades de 1990, a Cooperação Técnica Prestada (CTPD) contava com duas gerências: Gerência Ásia-África e Gerência Caribe e América Latina – organograma completo vide Milani (2017, p. 30).

Desta forma, caberia ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) auxiliar na institucionalização da ABC. Este apoio ocorreria por meio da formação dos funcionários do quadro anteriormente incorporado, e a capacitação dos profissionais contratados⁴⁷ em métodos gerenciais na área de CTI; bem como para a implementação (operacionalização) das ações de CTPD nos países recepiendários (Milani, 2017, p. 32; Puente, 2010, p. 107-108)⁴⁸. Em 2002, apesar da extinção do mecanismo de contratação de profissionais via PNUD, isto é, sem concurso público; não haveria uma recomposição apropriada dos recursos humanos (Puente, 2010, p. 138-143). Por isso, a questão de não haver uma carreira própria de funcionários atuando especificamente no campo da cooperação técnica, diga-se, um agente da cooperação (analista de cooperação internacional), é um ponto atual na pauta da reforma da ABC. Como deixa antever a questão da rotatividade dos diplomatas nos cargos dos coordenadores-gerais na ABC e os possíveis reflexos disso no desenvolvimento da cooperação e dos projetos mais especificamente (analistas, auxiliares ou assistentes de projetos, por exemplo).

Em 1996, com o Decreto nº 2.070/96, a ABC deixaria de estar subordinada à FUNAG, passando a estar diretamente vinculada ao Ministério das Relações Exteriores. Nesta estrutura, a Agência seria alocada na Secretaria Geral das Relações Exteriores, com as competências definidas no art. 14⁴⁹, ficando a cargo do Chanceler do MRE a indicação do Diretor da Agência (art. 53, inciso I, alínea “g”) e de Coordenador-Geral, Coordenadores e de Gerentes das coordenações⁵⁰ (Puente, 2010, p. 111; Milani, 2017, p. 37). Em 1997, o Decreto n.º 2.246/1997, aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções

⁴⁷ Tratava-se de um mecanismo, inicialmente, emergencial e transitório, objetivando a contratação de recursos humanos por intermédio do PNUD, para o exercício de funções na ABC, prescindindo de concurso público. A manutenção desta prática geraria conflitos jurídicos, resolvidos com o Termo de Ajuste de Conduta (TAC) assinado entre a União e o Ministério Público do Trabalho, em 2003. Para aprofundamento, sugere-se: Ferreira e Moreira (2018), Puente (2010, p. 111-112, 138-143) e Milani (2017, p. 45-46).

⁴⁸ O PNUD já atuava em parceria com a SUBIN. Este período encaixava-se no Quarto Programa Nacional Brasil-Pnud (1987-1991) (Milani, 2017, p. 31).

⁴⁹ “(i) coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas de conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento; (ii) administrar recursos financeiros nacionais e internacionais alocados a projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento por ela coordenados”, Art. 14 do Decreto n.º 2.070/96, aprovando a Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores.

⁵⁰ “§ 1º Os ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superiores das Comissões Brasileiras Demarcadoras de Limites, dos cargos de Coordenador Técnico da Assessoria de Comunicação Social, de Coordenador Técnico da Assessoria de Relações com o Congresso, bem como de **Coordenador-Geral, Coordenadores e de Gerentes da Agência Brasileira de Cooperação**, podem ser nomeados pelo Ministro de Estado dentre as pessoas do **quadro de servidores** do Ministério da Relações Exteriores, ou dentre **pessoas estranhas àquele quadro**, desde que portadoras de **habilitação técnica** para o desempenho de sua missão” (art. 53, § 1, do Decreto nº 2.070/96, grifos nossos).

gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, mantendo a ABC vinculada ao MRE (art. 2, inciso III, alínea “g”) e renovando as competências (art. 14, incisos I e II).⁵¹

Em 2003, haveria reformulações internas dividindo a Agência em cinco coordenações (Rodrigues, Rafaela, 2019). Em 2004, com o Decreto nº 5.032 (5/04/2004), a ABC passa a estar alocada na Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEC)⁵², com a competência estabelecida no art. 22. Por estar juntamente com o Departamento de Promoção Comercial e o Departamento Cultural, Felipe Albuquerque expressaria, em sua dissertação, que tal “[...] disposição intraministerial [...] demonstrava que “[...] a cooperação técnica brasileira estaria associada, desde sua gênese, às dimensões de *hard power* e de *soft power* da diplomacia brasileira” (2013, p. 140-141)⁵³.

Em 2006, com o Decreto n.º 5.979/2006, que altera novamente a estrutura regimental, a Agência fica submetida à Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial (SGEC)⁵⁴. A partir de 2007, também seriam constituídas divisões temáticas, com expectativas de proporcionar eficiência e celeridade na implementação da CTPD, assim como ações com planejamento (Puentes, 2010, p. 242). Em 2010, o decreto de 2006 seria revogado pelo Decreto n.º 7.304, de 22/09/2010⁵⁵, que incluiria na cooperação prestada, a capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações, guarda-chuva organizacional da Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial.

⁵¹ Ressalta-se que, neste período, a gestão do Embaixador Elim Saturnino Ferreira Dutra, Diretor da Agência entre maio de 1995 e abril de 2001: repensaria o desenho institucional da ABC; renegociaria o acordo de gestão de projetos com o PNUD, resultando na assinatura do Projeto BRA/1998/04, em 1998, direcionado exclusivamente para cooperação com países em desenvolvimento; e ocorreria as primeiras tentativas de planejamento estratégico e o desenvolvimento de projetos de capacitação em CTPD (Milani, 2017, p. 36-37).

⁵² O Ministério tem a seguinte estrutura organizacional: inciso II - órgão central de direção: Secretaria-Geral das Relações Exteriores, alínea “e” Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior: 1. Agência Brasileira de Cooperação; (art. 2º do Decreto n.º 5.032/2004).

⁵³ “O que se observa, na passagem de FHC para Lula da Silva na presidência, com respectivas mudanças em suas chancelarias e na arregimentação de forças intra-MRE, foi que a cooperação, especialmente a CSS, torna-se um viés reconhecidamente estratégico pelos formuladores diplomáticos, passando a nortear ações externas brasileiras em regiões nas quais os interesses de atores domésticos estivessem presentes” (Albuquerque, 2013, p. 141).

⁵⁴ As competências da ABC, de acordo com o art. 30, Decreto n.º 5.979/2006, são “[...] coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento”.

⁵⁵ “Art. 41. À Agência Brasileira de Cooperação compete planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações”, conforme o Decreto n.º 7.304, de 22/09/2010.

Em 2016, seria revogado pelo Decreto n.º 8.817, de 21/07/2016, com a manutenção das competências⁵⁶, mas a reformulação da divisão estrutural – com divisões geográficas – (Rodrigues, Rafaela, 2019, p. 41), e com nova redação em 2017⁵⁷. Observando o período entre 2003 e 2016, Rodrigues aduziria que “as sucessivas alterações na estrutura burocrática interna da ABC refletiram o aumento da participação do Brasil na oferta de cooperação técnica internacional ao longo dos anos em áreas importantes como saúde, educação e agricultura” (Rafaela, 2019, p. 41).

Corroborando com o que vinha sendo identificado como problemático para a implementação da cooperação (Puente, 2010; Burges, 2014), em 2017, o pesquisador Carlos Milani publicaria a análise de um *survey* com diplomatas sobre o tema. Na comemoração de 30 anos da Agência, de acordo com diplomatas brasileiros entrevistados por Carlos Milani (2017, p. 156), as principais dificuldades para a atuação na agenda de cooperação, seriam: recursos humanos, recursos financeiros, prioridade política, conjuntura internacional desfavorável, falta de marco regulatório, falta de quadros próprios, conflito com outros interesses. Destes, com destaque para os três: falta de recursos financeiros, problemas de prioridade política e dificuldades com recursos humanos. Diante disso, a ausência de autonomia financeiro-administrativa, a lacuna jurídico-legal, e a falta de uma carreira própria, foram questões identificadas pela academia e pelos próprios operadores da diplomacia, mas não resolvidas pelas alterações jurídicas e na forma da burocracia.

Em 2019, a ABC continuaria vinculada à estrutura do Ministério das Relações Exteriores, porém, na Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos⁵⁸, com a competência estabelecida no art. 30 do Decreto n.º 10.021/2019⁵⁹. O diferencial seria

⁵⁶ “Art. 42. À Agência Brasileira de Cooperação compete planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações” (Decreto n.º 8.817/2016).

⁵⁷ “Art. 42. À Agência Brasileira de Cooperação compete planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, do País para o exterior e do exterior para o País, nas modalidades técnica e humanitária, incluídas ações correlatas de capacitação estruturadas sob formato bilateral, trilateral ou multilateral, de apoio à cooperação técnica descentralizada, de intercâmbio de experiências e de disseminação de informações sobre suas áreas de competência” (Decreto n.º 9.110/2017).

⁵⁸ O Decreto n.º 9.683, de 9/01/2019, estabeleceu a vinculação da ABC à “Secretaria de Política Externa Comercial e Econômica” que com o Decreto n.º 10.021, de 17/09/2019, passaria a ser denominada de “Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos”. A partir do Decreto presidencial n.º 11.024 de 31/03/2022, já com o Chanceler Carlos Alberto França, a ABC passa a estar vinculada à “Secretaria de Assuntos Consulares, Cooperação e Cultura”.

⁵⁹ “Art. 30. À Agência Brasileira de Cooperação compete planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, no âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação humanitária e técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, do País para o exterior e do exterior para o País, sob os formatos bilateral, trilateral ou multilateral.” (Decreto n.º 10.021, de 2019).

compartilhar a estrutura com o recém-criado Departamento de Promoção do Agronegócio (DPAGRO). Neste período, haveria o incentivo à aproximação entre a ABC e o DPAGRO, sobretudo, a fim de associar a cooperação técnica e a agricultura nacional, buscando promover a venda de produtos brasileiros ou a internacionalização do agronegócio.

Em 2024, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), estava estruturada em Direção-Geral e 11 áreas de trabalho⁶⁰, congregando 128 funcionários⁶¹. No que concerne ao Diretor-Geral da ABC/MRE, que assina os projetos de cooperação, também se trata de um cargo de Direção e Assessoramento Superior (DAS 101.5), em que há rotatividade, sendo nomeado pelo Ministro das Relações Exteriores⁶². Este, todavia, pode ser considerada estável, haja vista que o tempo mínimo de permanência no cargo tem sido entre 2 e 3 anos⁶³. No entanto, não cabe a ele a rotina básica de coordenar a prospecção, desenvolvimento, implementação da cooperação cotonícola, por exemplo. Por isso, o foco na Coordenação-Geral de Cooperação Técnica - África, Ásia e Oceania (CGAA) (DAS 101.4), mais especificamente, no Coordenador-Geral, que desempenha o papel de decisor final nas negociações - subseção 4.1.2.

As iniciativas de cooperação técnica realizadas pela Coordenação estão divididas em dois grandes projetos guarda-chuva, conforme a fonte orçamentária: (1) o projeto BRA13/008, com recursos oriundos do Governo Federal, abrangendo 23 projetos em 2024; e (2) o projeto BRA12/002, com recursos oriundos do contencioso do algodão (Fundo IBA), em torno de 42 milhões de dólares, englobando 16 projetos em 2024. Em agosto de 2024, a equipe da CGAA contava com: Coordenador-Geral (1), Gerente (1), Oficial de Chancelaria (1), Analista de Projeto (5), Assistente de Projeto (1), Auxiliar de Projeto (4), Secretária (1) e Assistente em Embaixadas na África (6) (CGAA/ABC/MRE, 2024). Em 2009, no início da cooperação cotonícola essa equipe era numericamente menor, dado que os recursos do contencioso do algodão só ingressam a partir de 2012, possibilitando custear analistas para o projeto.

⁶⁰ Cooperação Técnica - África, Ásia e Oceania (CGAA); Cooperação Técnica - América Latina, Caribe e Europa (CGAE); Cooperação Técnica Multilateral (CGMULT); Cooperação Técnica e Parcerias com Países Desenvolvidos (CGTP); Cooperação Técnica com Países de Língua Oficial Portuguesa (CGPALOP); Cooperação Técnica com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CGCPLP); Cooperação para Agricultura Familiar (CGAF); Cooperação Técnica Trilateral Sul-Sul com Organismos Internacionais (CGTRI); Cooperação Humanitária (CGHC); Administração e Orçamento (CGAO); Planejamento e Comunicação (CGPCOM).

⁶¹ Destes, 93 técnicos em cooperação internacional (coordenadores e responsáveis, gerentes, analistas, assistentes e auxiliares) (ABC/CGAE, 2024).

⁶² É um cargo privativo de Ministro de Primeira ou Segunda Classe da Carreira de Diplomata, conforme o inciso VI, do art. 68, do Decreto nº 9.683, de 09/01/2019.

⁶³ Listagem dos Diretores-Gerais da ABC (Milani, 2017), entre 2003 e 2025, os embaixadores: Lauro Moreira (dez/2003-ago/2006), Luiz Fonseca (ago/2006-ago/2008), Marco Farani (out/2008-ago/2012), José Marroni de Abreu (ago/2012-2015), João Almino (ago/2015-set/2018) e Ruy Carlos Pereira (desde set/2018-).

Se por um lado, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) teve mudanças na sua estrutura durante o período de ampliação da oferta de cooperação técnica; por outro, a Chancelaria criaria uma unidade na estrutura no MRE para apoiar a ampliação da participação do Brasil nas disputas comerciais no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial do Comércio (OMC). Em 2001, o Embaixador Roberto Azevêdo participaria da criação da Coordenação-Geral de Contenciosos do Ministério das Relações Exteriores (CGC/MRE), assumindo o cargo de Coordenador-Geral entre 2001 e 2005. Atuava igualmente como chefe de delegação em contenciosos (disputas comerciais), como o caso dos subsídios à exportação ao algodão contra os EUA e o caso dos subsídios à exportação ao açúcar contra a União Europeia, entregues no mesmo dia, em setembro de 2002⁶⁴. A influência nos litígios, estaria centrada no Poder Executivo: a CAMEX⁶⁵ e a CGC/MRE, a cúpula da Presidência da República e do MRE (Arbix, 2008, p. 671).

No que se refere à Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC/MRE), tratava-se de uma unidade integrando à Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior, à qual ficaria diretamente vinculada, designando dois⁶⁶ diplomatas de carreira (Arbix, 2008). Em 2006, passaria a ser subordinada ao Departamento Econômico, este vinculado a Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Financeiros (Decreto 5.979/2006), com a ratificação desta no regimento de 2010 (Decreto 7.304/2010)⁶⁷. Em 2016, haveria mudança na nomenclatura para Divisão de Contenciosos Comerciais – DCC/MRE (Decreto 8.817/2016), mas não na competência ou hierarquia.

Segundo Arbix (2008), a CGC/MRE vinha a disputar espaço com a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) na pauta comercial, haja vista que o desenho da política

⁶⁴ O Embaixador Roberto Azevedo serviu na Missão Permanente do Brasil em Genebra de 1997 a 2001. De 2005 a 2006, foi Chefe do Departamento Econômico do MRE, tendo sido Chefe da Delegação brasileira na Rodada Doha. De 2006 a 2008, foi subsecretário-geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos do MRE. De 2008 a 2013, foi representante permanente do Brasil junto à OMC e outras organizações econômicas em Genebra. De 2013 a 2020, fica no cargo de Diretor-Geral da OMC.

⁶⁵ CAMEX é a Câmara de Comércio Exterior, criada no ano de 1995, sendo um órgão interministerial, responsável pela formulação, a implementação, a adoção e a coordenação de políticas e de atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, aos investimentos brasileiros no exterior e ao financiamento às exportações. É integrada por 7 Ministérios: MDIC, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Orçamento (MPOG), MRE, MAPA e MDA (Dec. n.º 4.732 de 2003) assim, articula as ações dos órgãos de Governo no Comércio Exterior. Em 2023, tem alteração com o Decreto nº 11.428/2023.

⁶⁶ Decreto 3.959/01, 10 de outubro de 2001, duas funções gratificadas: Coordenador-Geral (101.4) e assistente (102.2). Os decretos subsequentes de estrutura regimental do ministério, manteriam o número de funcionários designados em apenas dois (Decretos: 4.759/2003; 5.979/2006; 7.304/2010).

⁶⁷ “Art. 31. Ao Departamento Econômico compete: I - propor diretrizes de política exterior no âmbito internacional relativas a negociações econômicas comerciais internacionais sobre acesso a mercados, defesa comercial e salvaguardas, agricultura e produtos de base, propriedade intelectual e outros assuntos internacionais de natureza econômica, inclusive contenciosos comerciais; e II - coordenar a participação do Governo brasileiro em organismos, reuniões e negociações internacionais no tocante às matérias de sua responsabilidade”

comercial exterior estava vinculado à segunda. Assim, a partir de 2001, haveria um aprimoramento da “[...] qualidade das intervenções no OSC, com trabalhos conjuntos com o setor privado e estratégias não restritas ao curto prazo”⁶⁸, mesmo que coubesse “[...] à Camex a decisão oficial sobre determinada demanda, sua gestação e condução são fortemente centralizadas na CGC” (Arbix, 2008, p. 670). Haveria, portanto, a centralização na CGC/MRE das disputas do Brasil na OMC, e a participação de atores diversos, contribuindo financeiramente, caso da ABRAPA para o contencioso do algodão⁶⁹. No entanto, mesmo com o crescimento da quantidade de litígios e da importância da unidade, não haveria expansão do orçamento ou dos recursos humanos (número de cargos para a divisão).

2.2.2 Destacando algumas particularidades da administração pública brasileira: a rotatividade dos cargos de livre nomeação

A pesquisa na área de políticas públicas sobre regras de nomeação a cargos públicos (cargos de confiança), perfis dos nomeados, relação da alocação dos postos ao presidencialismo de coalizão, não é o escopo buscado nesta breve análise. Procura-se apenas sinalizar que no Ministério das Relações Exteriores (MRE), como uma burocracia do Estado Brasileiro, formada por servidores públicos concursados, os cargos de coordenador e de assistente de CGAA/ABC e da CGC/MRE, são cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), os quais são de livre provimento. Considerando a peculiaridade da carreira diplomática quanto à legítima expectativa do servidor de pleitear a remoção para postos no exterior (Puente, 2010); há, portanto, rotatividade nos cargos quando se atinge o tempo mínimo estabelecido. Esta rotatividade pode influenciar a continuidade de uma política externa, entendida como política pública *sui generis* (Milani; Pinheiro, 2013), como no caso do desenvolvimento de um projeto de cooperação.

Como esta área pesquisa carreiras estatais, abordando uma burocracia profissionalizada, torna-se relevante dada à especificidade das temáticas que foram sendo agregadas à CTSS, como a agrícola, mais especificamente, o setor algodoeiro. Ainda que a

⁶⁸ “Podemos enquadrar esses desafios como limitações de conhecimento jurídico, dote financeiro e poder político, ou, mais simplesmente, de direito, dinheiro e política” (SHAFFER; SANCHEZ; ROSENBERG, 2008, p. 24). Para Guzman e Simmons (2005, p. 592), “restrições em capacitação [...] relegam os países em desenvolvimento a jogadores táticos, não estratégicos, no regime do comércio internacional” (Arbix, 2008, p. 688).

⁶⁹ “É natural, portanto, que a CGC, como ponto focal das disputas do Brasil na OMC, receba contribuições pontuais de diversos atores que, no caso dos procedimentos na OMC, são “empresas ou grupos industriais tipicamente ricos o suficiente para custear contenciosos extensos, que no mais das vezes se constituem de elementos politicamente fortes (KEOHANE; MORAVCSIK; SLAUGHTER, 2000, p. 486)” (Arbix, 2008, p. 670).

implementação fique a cargo das instituições brasileiras cooperantes (IBC) executoras, tais como a Embrapa e a UFLA; cabe à ABC coordenar a cooperação, estabelecer as diretrizes, e, no caso da cooperação cotonícola, buscar a continuidade do projeto, mesmo com a retração da atuação da Embrapa, por exemplo. Logo, a manutenção do fluxo de informações, da memória institucional, da rede de conexões informais, do aprendizado, se constitui, em boa parte, com o profissional e/ou a equipe que se responsabiliza pela rotina da cooperação.

No que se refere ao Ministro das Relações Exteriores, a indicação cabe ao Presidente da República (art. 84, inciso I, da CF/88⁷⁰), conforme o disposto no art. 87 da CF/88, que também inclui as atribuições dos ministros de forma geral⁷¹. Esta nomeação ocorre de forma discricionária, não sendo cargo privativo de diplomata de carreira, podendo haver a nomeação de políticos, vide a do Senador José Serra, no Governo Michel Temer. Todavia, não é um cargo usualmente disputado entre os partidos políticos, dentre as razões, pela baixa alocação orçamentária do ministério.

Conforme o levantamento de Felipe Brasil *et al.* (2023), entre 2000 e 2021, o MRE esteve entre os setores⁷² com o menor percentual na distribuição do orçamento da União. Ou seja, não teria sido prioritário na agenda governamental brasileira (Brasil *et al.*, 2023, p. 16). Aliás, ao identificar a ocorrência do desfinanciamento de alguns setores de políticas públicas nesses 22 anos; a menor atenção (priorização) concedida ao MRE, teria reduzido a participação do Ministério na Lei Orçamentária Anual (LOA) em até 50% ao longo desse período (Brasil *et al.*, 2023, p. 19). No Gráfico 5, elaborado por Brasil *et al.* (2023, p. 20), visualiza-se uma queda maior a partir de 2011, com certa estabilidade a partir de 2016. Isto seria condizente com a literatura que identifica o pico de recursos para a CTSS em 2010, com declínio iniciado em 2011, e estabilidade a partir de 2016, em patamares de valores comparativamente bem menores

⁷⁰ “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: I - nomear e exonerar os Ministros de Estado; II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;” Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88).

⁷¹ “Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos. Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei: I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República; II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos; III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério; IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República. Art. 88. A lei disporá sobre a criação, estruturação e atribuições dos Ministérios.” Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁷² Classificado como a política setorial ‘relações exteriores e política externa’, entre os 21 setores codificados pelo estudo, com base no orçamento aprovado pelo Congresso Nacional (Brasil *et al.*, 2023, p. 11-12). A questão dos recursos limitados dos governos tem destaque em análise de políticas públicas, fazendo parte dos estudos da *policy agenda*. No caso dos autores, busca mensurar a mudança da agenda governamental (distribuição do orçamento público), com a aplicação da teoria do equilíbrio pontuado - PET (Brasil *et al.*, 2023, p. 3).

do que aqueles entre 2005 e 2010 (Cassel, 2024; Hochstetler; Inoue, 2019, p. 10; Kuss, 2022; Milani, 2017; Moraes de Sá e Silva, 2021).

Entre os cargos de livre provimento na administração pública brasileira, o Sistema de Cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) é composto de cargos de assessoramento, gerência e diretorias, cujo principal critério é o da confiança - art. 3º da Lei 5.645/1970 (Albrecht, 2022; Cavalcante; Carvalho, 2017)⁷³. No poder Executivo Federal, o livre provimento abrange os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), igualmente chamados de “cargos em comissão”, que são recrutados na burocracia concursada ou fora do serviço público; e as Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), as quais são exclusivas de servidores pertencentes às carreiras estatais formais – que se aplicam a alguns cargos no MRE, por exemplo (Albrecht, 2022, p. 837; Cavalcante; Carvalho, 2017, p. 14)⁷⁴.

Dentro do Sistema Integrado de Administração e Recursos Humanos (Siape)⁷⁵, o MRE tem uma classificação própria, haja vista as necessidades específicas do Ministério. A identificação de cargos em comissão (Direção e Assessoramento Superiores – DAS), funções gratificadas, Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), e outras informações concernentes, compõe o decreto presidencial⁷⁶ que aprova a “Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores”. O Regimento apresenta a estrutura organizacional do Ministério; estabelece as competências dos departamentos, órgãos, secretarias; atribuições dos dirigentes; define os cargos e funções específicas, bem como os requisitos para o seu exercício. Cabe ressaltar, que este não é fixo, dadas as alterações de estrutura e competências, por exemplo.

Feita esta ressalva, uma das implicações relacionadas à influência dos partidos políticos sobre a burocracia de livre provimento trata da questão da rotatividade dos ocupantes dos cargos, ponto relevante para a tese (Lopez; Praça, 2018). Segundo Lopez e Praça (2018, p. 142-143), a rotatividade seria influenciada pelo grau de politização, partidarização e profissionalização, características que não serão exploradas, dado a não possibilidade de verificação no caso em tela. Todavia, a alta rotatividade dos ocupantes dos cargos pode ser negativa para o funcionamento da administração pública, porque pode gerar “perda da expertise

⁷³ Recorda-se que no serviço público existe dois tipos de ingresso (provimento): concurso e livre provimento. Cargos de livre provimento ou nomeação são aqueles passíveis de indicação discricionária pela autoridade competente pela nomeação (Albrecht, 2022; Cavalcante; Carvalho, 2017).

⁷⁴ Para análise mais detalhada sobre o sistema de livre provimento, incluindo mudanças legais, recomenda-se: Albrecht (2022) e Cavalcante e Carvalho (2017).

⁷⁵ O Siape é um sistema centralizado do governo federal que gerencia a folha de pagamento e informações cadastrais de servidores públicos.

⁷⁶ art. 84, incisos IV e VI, alínea "a" da CF/88.

organizacional e temática de burocratas especialista em certos assuntos” (Carpenter, 2001, p. 29 *apud* Lopez; Praça, 2018, p. 145).

Nomeados do setor privado podem inovar em práticas e alterar ineficientes rotinas enraizadas, mas não trazem consigo a experiência acumulada e o conhecimento do funcionamento da máquina pública que estão já consolidados entre servidores. Toma tempo conhecer as entranhas de operação da máquina do Estado, e este conhecimento é decisivo para o bom funcionamento de órgãos. Quando um desses servidores sai da agência, carrega consigo saber prático não documentado, que faz falta. Com isso, também se desperdiça a experiência dos burocratas com redes informais de poder na área em questão e torna os órgãos com alta rotatividade menos atraentes para servidores mais qualificados (Lewis, 2008). Ademais, servidores de carreira podem aplicar às suas decisões o cálculo de longo prazo próprio aos que vislumbram toda uma carreira em seus órgãos, o que imprime aspectos virtuosos nas estratégias decisórias (Lopez; Praça, 2018, p. 145).

A rotatividade pode influenciar a rotina burocrática, logo, interferir no ciclo de uma política pública. No caso da ABC, que coordena a cooperação, pode impactar na elaboração, no desenvolvimento e implementação de um projeto de cooperação, tanto positiva quanto negativamente. Por um lado, Lopez e Praça (2018, p. 145-146) apresentam 3 pontos positivos da rotatividade para a formulação e implementação de políticas públicas, as possibilidades de: circulação de ideias e/ou soluções para problemas existentes; de obstrução de conluio da burocracia com interesses ilícitos; e de correção de incertezas inerente às relações de delegação entre políticos e burocratas.

Por outro, pode-se afirmar que a “maior estabilidade evita rupturas nas rotinas de decisão que dissipam recursos públicos e reduzem a eficiência das políticas” (Fesler; Kettl, 1996 *apud* Lopez; Praça, 2018, p. 149). Assim, a rotatividade frequente conduz à instabilidade dos servidores nas funções, seja nos cargos de assessoramento, seja nos cargos de direção, podendo resultar em descontinuidade da rotina. Isto posto, havendo descontinuidade,

i) a agenda governamental pode sofrer mudança contraproducente na tramitação administrativa de políticas já acordadas; ii) o espírito de equipe é comprometido; iii) geram-se novos custos para definir outros nomes; iv) o fluxo de informações é prejudicado e de custosa reconstrução, o que v) resulta em retrabalhos decorrentes da perda de memória institucional (Fesler; Kettl, 1996 *apud* Lopez; Praça, 2018, p. 149).

No que concerne à ABC, a frequente rotatividade dos recursos humanos - servidores de carreiras intermediárias do serviço exterior -, tornou-se uma dificuldade extra para a pequena Agência, que acumulou grande volume de iniciativas na cooperação técnica prestada, sobretudo a partir do governo Lula da Silva. De um lado, em razão da complexa trajetória de constituição, que inclui um período de contratação de funcionários sem concurso público (Puentes, 2010; Milani, 2017, 2018); de outro, em razão do aprendizado institucional e experiência acumulados em CTI.

Com a crise decorrente do processo de contratação irregular de funcionários para a ABC via PNUD, cujo processo de adequação dar-se-ia entre 2002 e 2005 (Puente, 2010, p. 139-140), por meio do desligamento progressivo dos contratados, haveria a perda de profissionais com experiência acumulada e sem substituição imediata⁷⁷. Uma vez que mesmo os substitutos que fossem contratados teriam um período para assimilar as atribuições recebidas, a contratação não garantiria a reposição do conhecimento acumulado. Logo, haveria atraso no início de projetos já negociados e na negociação de novos, ainda que a demanda por cooperação se mantivesse naquele período (Puente, 2010, p. 141). Nesta conjuntura, o expediente para preencher os recursos humanos da ABC foi a lotação com servidores de carreiras intermediárias do serviço exterior: diplomatas, oficiais de chancelaria e assistentes de chancelaria. Esta alternativa, segundo Puente (2010, p. 141), teria deficiências no longo prazo, das quais ele elencaria três.

A primeira deficiência tem relação com a característica singular das carreiras do serviço exterior, isto é “[...] a justa expectativa de pleitear remoção para postos no exterior, cumprido um período de estágio inicial mínimo na Secretaria de Estado, em geral não superior a dois anos” (Puente, 2010, p. 141). Para a remoção de funcionários com a finalidade de servir no exterior, não há substituição automática, dada a discricionariedade do MRE que, sobretudo entre 2003 e 2010, estava lidando com a questão da expansão da rede de representações diplomáticas e consulares brasileiras (Cassel, 2024; Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020), e a dificuldade de alocação de funcionários para essas lotações. Considerando que as atividades de CTI em geral, e de CTPD (CTSS) em particular, requerem um período para o aprendizado (processo de médio e longo prazo), “[...] a constante renovação de pessoal não contribui para dotar a ABC de um quadro estável e motivado de pessoal” (Puente, 2010, p. 141).

A segunda está relacionada à continuidade temática. A lotação dos funcionários em funções no exterior, geralmente, não ocorre em áreas (setores) nas quais os conhecimentos aprendidos durante o treinamento na Agência são aplicáveis; e, em raros casos, estes funcionários retornam à ABC depois desse percurso (Puente, 2010, p. 142). A terceira, trata-se de um problema não específico da Agência, mas geral no MRE: a saída de funcionários em razão do nível salarial considerado aquém da especialização requerida pelo cargo. Dentre as alternativas, haveria a criação de uma carreira própria, aventada em algumas gestões, sobretudo em 2013/2014 (Fleck, 2013a), mas não concretizada. A relevância de haver um núcleo estável de servidores especializados na ABC, estaria em possibilitar o “[...] desempenho das atividades

⁷⁷ Haveria admissão de funcionários conforme o Acórdão n.º 2459/2009, 1ª Câmara do TCU, referente ao Processo TC-005.956/2009-1, Atos de Admissão de Pessoal.

da agência com segurança e sentido de continuidade e asseguraria o papel da ABC como ponto focal da cooperação técnica internacional do Brasil e principal referência institucional da CTPD brasileira” (Puente, 2010, p. 143).

A cooperação técnica internacional brasileira é coordenada por uma burocracia de servidores civis da administração direta do Poder executivo federal. Esta burocracia, por conseguinte, além de estar subordinada ao governo, seus cargos de coordenação/chefia e assessoramento (assistente) são cargos públicos federais de livre provimento (código DAS⁷⁸). Assim, na administração pública federal brasileira estes cargos são providos mediante nomeação (indicação), de acordo com o regimento do MRE, mas também podem sofrer influência da mudança de governo.

Quando há mudança de governo, geralmente, ocorre a substituição do Chanceler das Relações Exteriores, que consoante o regimento do MRE, promove exonerações, remoções e nomeações, em pontos chaves, gerando efeito cascata na burocracia interna. É claro que faz parte da carreira diplomática a rotatividade nas funções e departamentos na Secretaria de Estado e para o serviço exterior, e vice-versa, assim como em outros ministérios, a depender do critério e conveniência da administração pública. Não se pretende aprofundar este tópico, ou mapear a alocação precisa destes coordenadores, apenas prover subsídios que permitam inferir a importância da estabilidade de coordenadores e/ou uma equipe, ainda que limitada em número, para a manutenção do projeto (cooperação algodoeira). Inclusive, porque há literatura com foco na burocracia institucional para explicar a continuidade da cooperação, além do papel do presidente da república ou na ausência deste (Moraes de Sá e Silva, 2021).

Na Agência Brasileira de Cooperação (MRE), o Cargo de Gerente de Coordenação-Geral de Cooperação Técnica - África, Ásia e Oceania (CGAA) é um cargo de direção e assessoramento superior (DAS) na administração pública brasileira (cargo em comissão). A nomeação é de competência do Subsecretário-Geral do Serviço Exterior ou do Ministro de Estado das Relações Exteriores – dependendo da alocação da Agência no Regimento. Em

⁷⁸ O código “DAS 101.4” refere-se a um Cargo de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) na administração pública brasileira, com remuneração e responsabilidades que variam consoante a área e a função específica.

agosto de 2016, ocorreria a nomeação de Nelci Peres Caixeta⁷⁹ (código DAS 101.4), embora em seu currículo de apresentação no sítio da ABC seja informado o início de atuação no cargo desde 2004, permanecendo até 31/12/2023⁸⁰. Antes dele, dois diplomatas de carreira, Pedro Augusto Franco Veloso (2010-2014)⁸¹ e Rodrigo Alexandre Oliveira de Carvalho (2014-2016)⁸², que, dado a rotatividade da carreira, permaneceram menos tempo na Agência.

No que se refere à cooperação algodoeira, compara-se o caso do Projeto de Curso de Aperfeiçoamento (BRA/12/002-S006) com a UFLA, sob a coordenação da ABC; e a longevidade da coordenação para a continuidade do projeto. Durante as negociações do Projeto BRA/12/002-S006 com a UFLA, a remoção do diplomata de carreira da Coordenação-Geral da CGAA, Rodrigo Alexandre Oliveira de Carvalho, geraria demora na tramitação do projeto (Fraga, 2021). Em decorrência da nomeação de Nelci Caixeta para o cargo (DAS), haveria: lapso temporal para novo contato e para o reestabelecimento do fluxo informacional, e o recomeço do projeto – dado à troca de parâmetros –, ocorrendo a assinatura apenas em 03/07/2015. Entende-se que o fato de o Coordenador-Geral Nelci Caixeta estar trabalhando na temática desde 2004, como coordenador nomeado no DOU de 2016 até 2023, pode ter proporcionado ao projeto maior estabilidade (Lopez; Praça, 2018), por meio: da criação de memória institucional; de aprendizado com os acertos e falhas da cooperação; da busca de mecanismos para a continuidade cooperação (ingresso de novas IBCs); pelo estabelecimento e

⁷⁹ Biólogo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-MG, Belo Horizonte, MG (junho/84). Pós-Graduado em Linguística Aplicada, em Gerenciamento Estratégico de Projetos e em Relações Internacionais com ênfase em Cooperação Técnica Internacional. Foi professor em escolas de nível médio e superior (públicas e privadas) em diferentes áreas do conhecimento: matemática, ciências e biologia, mastozoologia, línguas estrangeiras e implementou projetos de desenvolvimento em criação de gado leiteiro, piscicultura e rizicultura. Atua como Coordenador-Geral de Cooperação técnica Sul-Sul para a África, Ásia, Oceania e Oriente Médio na ABC/MRE desde maio de 2004. Trata-se do perfil retirado do sítio institucional da ABC, em 05/01/2025. Contrato temporário entre 2004 e 2009, via concurso simplificado ESAF (Portaria Diário Oficial da União de 8/09/2003). Admissão no MRE via Processo TC-005.956/2009-1, decisão final no Acórdão nº 2459/2009 do Tribunal de Contas da União (TCU), relativo à regularização da contratação de funcionários via PNUD.

⁸⁰ Portaria nº 24, de 9 de janeiro de 2024, Diário Oficial da União (DOU). Em janeiro de 2014, nomeado Coordenador-Geral de Cooperação em Agropecuária (CGAG), código DAS-101.4 (Portaria 22/01/2014 DOU).

⁸¹ Pedro Augusto Franco Veloso, diplomata de carreira, esteve lotado na ABC entre 2010 e 2014. Embora não fosse o objetivo, e não tenha sido possível mapear no Diário Oficial da União (DOU) as movimentações internas na Agência, a primeira função DAS inicia em 10/02/2011 (Portal da Transparência). Em setembro de 2011, o diplomata já representava a ABC, na Reunião dos Países do C4, do 8º Congresso Brasileiro do Algodão, em SP, Brasil. Em março de 2013, é nomeado para exercer o cargo em comissão de Coordenador-Geral de Cooperação em Agropecuária (CGAG) da ABC, (código DAS-101.4) (Portaria de 06/03/2013 do DOU). É exonerado em julho de 2014 (Portaria 28/07/2014), com remoção da ABC para a Missão da CPLP em Lisboa.

⁸² Rodrigo Alexandre Oliveira de Carvalho, diplomata de carreira, ficaria lotado na ABC de julho de 2014 a abril de 2016. Nomeado pelo DOU, Portaria de 28/07/2014, para exercer o cargo em comissão de Assessor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (código DAS-102.4). Em agosto de 2016, seria nomeado para exercer a Chefia na Divisão da Ásia Central e Meridional, no MRE (FCPE 101.4).

manutenção de fluxo de informação (com as instituições brasileiras cooperantes, com os países parceiros).

Assim, observa-se que houve um “quadro estável e motivado” (Puente, 2010, p. 141) para a manutenção da cooperação, com a formação de uma equipe ao longo do período. Esta devido aos recursos provenientes do IBA, que permitiram a contratação de analistas para os projetos, quando a ABC não tinha recursos próprios para fazê-lo. Um quadro estável, acompanhando o ciclo completo do projeto, com constituição de memória institucional que permitisse formular estratégias de adaptações no PCT (mudança de formato, diminuição de eixos, inclusão de mais IBCs por projetos) para a busca da manutenção da cooperação.

Uma grande rotatividade pode influir na capacidade de implementar políticas públicas, no caso da ABC, das coordenações gerirem os projetos de cooperação.

Embora se tenham elencado consequências deletérias para a gestão – por exemplo, problemas no fluxo de informações, retrabalhos, perda de memória institucional, impedimentos à construção de espírito de equipe –, compreender melhor os efeitos da rotatividade é condição para se discutir os arranjos que incentivam a continuidade em cargos de médio escalão e evitam que etapas cruciais do planejamento sejam desestruturadas em função dessa instabilidade (Lopez; Praça, 2018, p. 145).

No caso da Coordenação-Geral de Contenciosos CGC/MRE, atores importantes do contencioso do algodão no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, como os diplomatas, o Embaixador Roberto Azevedo e o Ministro Celso de Tarso Pereira, fizeram parte da trajetória da CGC. Isto explica a relação temática da CGC/MRE com o projeto guarda-chuva, mesmo com a rotatividade dos cargos, e certo interesse de ordem pessoal na continuidade da cooperação (Pereira, Celso, 2022).

2.2.3 Estratégia Emergente e Estratégia Guarda-Chuva: articulação não planejada entre as linhas de ação das burocracias (unidades burocráticas dentro do MRE)

Apesar da polissemia do termo estratégia em português, estratégia e planejamento não são sinônimos. Alan George Lafley e Roger Martin (2013), por exemplo, definem estratégia como “[...] um conjunto integrado de escolhas que posiciona a empresa de forma única em seu setor, de modo a criar vantagem sustentável e valor superior em relação à concorrência” (Lafley; Martin, 2013, p. 3, tradução nossa). Logo, missão ou visão da empresa; planejamento; otimização do *status quo*; seguir as melhores práticas; seriam considerados elementos da estratégia, mas não a estratégia em si (Lafley; Martin, 2013, p. 3-5). Assim, estratégia não seria uma lista de objetivos ou tarefas que a empresa ou a organização realiza, mas um sistema de

decisões inter-relacionadas que se reforçam mutuamente, bem como um processo iterativo⁸³, onde as escolhas são revisadas e ajustadas à medida que a empresa interage com o ambiente (Lafley; Martin, 2013)⁸⁴.

Uma estratégia deve ser coerente e realizável, ou seja, capaz de ser traduzida em ações, para ser uma grande estratégia; o que a diferencia de um plano, que pode ser uma listagem de ações ou tarefas, sem coerência interna, e que não estabelece uma forma de coletivamente atingir algum objetivo para a organização (Lafley; Martin, 2013). Ademais, a estratégia inclui elementos que independem do controle da empresa, por exemplo, se os consumidores vão adquirir um determinado produto ou qual quantidade será adquirida. Portanto, Lafley e Martin (2013) propõem que estratégia e planejamento são conceitos complementares, dado que o segundo seria a materialização do primeiro, por meio da especificação das iniciativas que precisam ser executadas.

De acordo com Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), há múltiplas abordagens na administração para o campo da estratégia, o que não gera consensos para a elaboração de um conceito⁸⁵. Os autores apresentam estratégia como sendo “*um padrão*, isto é, consistência em comportamento ao longo do tempo” (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000, p. 17, grifos do autor), que pode ser deliberada (com intenção prévia), emergente (o padrão executado não foi pretendido previamente) e não realizada (não executada) (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000, p. 17; Mintzberg; Waters, 1985). No geral, as estratégias são uma mescla de deliberação e emergência: “[...] exercer controle fomentando o aprendizado [...]” (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000, p. 18). Por estratégia não planejada, o autor entende um padrão ou consistência no fluxo de decisões que se realiza a despeito de ou na ausência de intenções. Logo, a definição ocorre em oposição à estratégia deliberada, que contém a intenção da realização, a intenção da gerência na implementação, por exemplo (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000, p. 143; Mintzberg; Waters, 1985, p. 257-258).

⁸³ Processo contínuo de aprendizado e adaptação.

⁸⁴ Com base na escola do *Design Thinking*, os autores apresentam no livro conceitos, processos e instrumentos práticos, uma espécie de modelo para formular uma estratégia, visando o sucesso de uma organização. Isto seria obtido através de um conjunto de cinco escolhas principais: aspirações vencedoras, onde jogar, como vencer, capacidades centrais, recursos e sistemas de gestão (Lafley; Martin, 2013, p. 5); respondida na forma de cascata, a qual não é linear, por isso, a estratégia seria um processo iterativo. Não se aprofundará a análise da aplicação da proposta dos autores.

⁸⁵ A disciplina de estratégia, no sentido moderno, teve como “pais fundadores” nomes como Igor Ansoff, frequentemente chamado de “pai da gestão estratégica”, e Michael Porter, conhecido por seus modelos de análise competitiva. Além deles, Henry Mintzberg é reconhecido por suas diversas abordagens à estratégia, incluindo os “5 P’s da estratégia” (Plano, Padrão, Posição, Perspectiva e Pretexto), pelo compêndio que está sendo usado como base para a seção (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000), e pela contribuição nos estudos dos conceitos de estratégia emergente e deliberada (Hernández-Betancur; Montoya-Restrepo; Montoya-Restrepo, 2020).

No campo da administração estratégica, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) analisam 10 escolas do pensamento estratégico (administração estratégica), apresentando os fundamentos teóricos, principais contribuições e limitações⁸⁶. Destas, a Escola de Aprendizado, especificamente os conceitos de Estratégia Emergente (Mintzberg, 1978; Mintzberg; Waters, 1985) e estratégia emergente para a política pública (Mintzberg; Jorgensen, 1987), desenvolvidos pelos estudos de Mintzberg, apresentam-se como pertinentes para a pesquisa desenvolvida na tese. Neste debate, um dos pontos relevantes é a questão da intencionalidade detrás da formulação da estratégia, pois, na prática, isto nem sempre se verifica.

A Escola de Aprendizado está categorizada como de natureza descritiva, pelo propósito estar na descrição de como as estratégias são efetivamente formuladas (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000, p. 14). No processo de formulação, a estratégia é tratada como um processo emergente, em um mundo muito complexo para que uma estratégia sozinha seja capaz de desenvolver planos ou visões claras. Assim, a importância do conceito de estratégia emergente é a oportunidade de proporcionar “[...] o aprendizado estratégico, porque reconhece a capacidade da organização para experimentar. Uma ação isolada pode ser empreendida, o *feedback* pode ser recebido e o processo pode prosseguir até a organização convergir sobre o padrão que passa a ser a sua estratégia” (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000, p. 143; Mintzberg, 1990, p. 151). Então, caberia aos dirigentes “[...] não preconceber estratégias deliberadas, mas gerenciar, o processo de aprendizado estratégico” (Mintzberg, 1990, p. 155, tradução nossa), uma vez que as estratégias deliberadas focam no controle, não no aprendizado.

Em seus prolíficos estudos que contribuíram para o campo da estratégia emergente e deliberada (Hernández-Betancur; Montoya-Restrepo; Montoya-Restrepo, 2020), Henry Mintzberg cunha a expressão “estratégia emergente” em 1978. Naquele ano, partiria da conceptualização de estratégia como “[...] um padrão em uma sucessão de decisões [...]” (Mintzberg, 1978, p. 935; Mintzberg; Waters, 1985, p. 257), com o objetivo de operacionalizar o conceito para os pesquisadores. Em 1985, substituíra decisões por ações: “[...] um padrão em uma sucessão de ações [...]” (Mintzberg; Waters, 1985, p. 258), apresentando características das estratégias deliberadas puras e emergentes puras, as quais seriam dois polos de um contínuo.

Entre esses polos, encontram-se oito estratégias identificáveis no mundo real: planejada, empreendedora, ideológica, guarda-chuva, processo, desarticulada, consenso,

⁸⁶ Lista-se as Escolas e a formulação de estratégia com o foco correspondente: Design (processo de concepção); Planejamento (processo formal); Posicionamento (processo analítico); Empreendedora (processo visionário); Cognitiva (processo mental); Aprendizado (processo emergente); Poder (processo de negociação); Cultural (processo coletivo); Ambiental (processo reativo) e Configuração (processo de transformação).

imposta (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000, p. 144; Mintzberg; Waters, 1985). A questão principal é a formação de uma constância, uma continuidade no tempo, que possibilite reconhecer um padrão nas ações da organização, a fim de que possa ser nomeado de estratégia, ainda que não tenham sido planejadas anteriormente. Na década de 1990, Mintzberg une os conceitos de estratégia emergente e aprendizado organizacional: a estratégia emergente se forma sem intenção, sendo gerada pelo processo de aprendizado – mecanismo de aprendizado (Hernández-Betancur; Montoya-Restrepo; Montoya-Restrepo, 2020, p. 416; Mintzberg, 1990, p. 151; Mintzberg, 1994).

No caso da análise da Estratégia Emergente para a política pública, Mintzberg e Jorgensen (1987, p. 221) aplicam a “estratégia guarda-chuva” à atuação de uma agência de ajuda externa. Conceitualmente, os autores, identificam que Política pública significa para o setor público, o que estratégia significa para o setor privado “[...] como um guia, um plano expressamente pretendido ou conjunto de diretrizes para influenciar decisões ou ações específicas no futuro [...]” (Mintzberg; Jorgensen, 1987, p. 215)⁸⁷. Primeiro, ressaltam que em razão de o modelo racional ser dominante no setor público⁸⁸, haveria dicotomia na política pública (estratégia) entre a formulação e a implementação na gestão. Isto acontece à medida que, primeiro se concebe ou elege a estratégia e, depois, inicia-se a sua implementação (Mintzberg; Jorgensen, 1987, p. 216). Normalmente, ocorre a distinção entre a política pública e a administração, pois divide-se o trabalho entre os políticos eleitos (legislativo) e os servidores públicos (burocracia). Os primeiros formulando leis e estatutos, e os segundos, as implementando.

O foco dos autores é a existência ou não da estratégia, como é formulada e como é implementada (Mintzberg; Jorgensen, 1987). Ao considerar a estratégia como um “padrão de ação” e optando por substituir o termo “política pública” por “estratégia”, em razão da politização da palavra, ter-se-ia uma nova perspectiva para a formação de política pública. Neste sentido, eles propõem algumas definições vistas nos trabalhos anteriores: estratégia planejada, definida como um intencional/pretendida; estratégia realizada (executada), um padrão de ação, cujo comportamento é consistente ao longo do tempo, intencional ou não. A partir desses dois conceitos, pode-se formular o conceito de estratégia emergente. Esta pode

⁸⁷ Com a ressalva de que os militares utilizam o termo estratégia (Mintzberg; Jorgensen, 1987, p. 215).

⁸⁸ Refere-se ao modelo do ator racional de Graham Allison (1971), sobre o qual discute a integração do modelo aos procedimentos do Estado como planejamento, não para criar política pública ou estratégia, o que em muitos casos pode gerar ausência de implementação. O foco é a dicotomia entre a formulação e a implementação. Os autores também ponderam sobre as alternativas dos processos incremental, *e.g.* Charles Lindblom; e do político, *e.g.* o terceiro modelo Allison (1971), March e Olsen (1972).

constituir-se sem ter sido formulada previamente, pois, “[...] a ação precede a cognição, ou se dá paralela a ela [...]” (Mintzberg; Jorgensen, 1987, p. 219). Se há intenção e a estratégia é implementada (executada), trata-se de estratégia deliberada. Assim, a “estratégia se torna o que a organização faz, não o que diz, ou pretende ou tem expectativa de fazê-lo” (Mintzberg; Jorgensen, 1987, p. 219, tradução nossa).

Outro ponto relevante é a questão do aprendizado, pois como já mencionado, a “estratégia emergente reconhece que as organizações podem aprender **enquanto** elaboram a estratégia, que responde aos resultados de suas próprias ações” (Mintzberg; Jorgensen, 1987, p. 220, grifo dos autores, tradução nossa). Entretanto, não se trataria de incrementalismo convencional (Quinn, 1980; Lindblom, 1959 *apud* Mintzberg; Jorgensen, 1987), à medida que as ações convergiriam para os padrões, e não seriam ações individuais desconexas. Ademais, associar a estratégia emergente ao aprendizado requer combinar reflexão com resultado, pois

[...] a estratégia emergente, que significa, literalmente ordem não pretendida, então os padrões podem simplesmente se formar, movidos por forças externas e necessidades internas, em vez de por pensamentos conscientes de qualquer dos agentes. O verdadeiro aprendizado tem interface de pensamento e ação, quando os agentes refletem sobre o que fizeram. Em outras palavras, o aprendizado estratégico deve combinar reflexão com resultado (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000, p. 147).

Este aprendizado emergente é processado de forma retrospectiva, a fim de que seja possível compreender a ação. Por conseguinte, as iniciativas estratégicas são tomadas por aquele que tiver a capacidade e recursos para poder aprender (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000, p. 147). Uma vez que sejam exitosas, criam encadeamento de experiências que podem convergir para padrões que se tornam estratégias emergentes, e quando reconhecidas, podem ser convertidas em formalmente deliberadas.

No que concerne à estratégia guarda-chuva, as estratégias emergentes se originam em um contexto restritivo, dado que a liderança somente tem controle parcial das ações organizacionais. Tal liderança pode estabelecer limites estratégicos ou alvos “[...] dentro dos quais outros agentes [da organização] respondem às suas experiências ou preferências [...]” (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000, p. 144). Haja vista que o ambiente é complexo e incontrolável, criam-se limites para constranger as ações dos atores, considerando a impossibilidade de um padrão organizacional de ações, controlado em um só lugar. As lideranças definem “um conjunto geral de diretrizes para o comportamento – define os limites – e, então, deixa outros atores com margem de manobra para a ação dentro dessas diretrizes” (Mintzberg; Waters, 1985, p. 263). Consequentemente, a estratégia emerge nessa fronteira, com

o guarda-chuva representando a visão dessa liderança central, que monitora o comportamento dos outros atores para avaliar se os limites estão sendo respeitados.

No artigo de 1987, no que se refere à Agência de Ajuda Externa, Mintzberg e Jorgensen aduzem que ao estabelecer as diretrizes gerais, por exemplo, os países alvo e os tipos de ajuda, a Agência delega aos servidores civis no campo a realização dos detalhes (planos, projetos), porque eles podem aprender o que funciona melhor⁸⁹. Assim, o processo de estratégia seria parcialmente deliberado e parcialmente emergente, em um sistema que permite certo nível de emergência de estratégia. No caso de a ação sair do guarda-chuva (as diretrizes), a administração pode simplesmente detê-la. Ou a Administração pode reconhecer o fato (observar fingindo que não vê) e aguardar o seu desenrolar (permitir a aprendizagem), com o intuito de avaliar as consequências do padrão desenvolvido: deter o resultado disfuncional (padrão desviante) ou mover a sombrinha para abarcar o que vale a pena – resultado da aprendizagem (Mintzberg; Jorgensen, 1987, p. 221). E com esse processo, as organizações aprendem em um sentido estratégico, bem como, as estratégias, antes emergentes, passam a ser deliberadas.

De forma geral, a ABC não tem uma Política Nacional de Cooperação para o Desenvolvimento, uma estratégia específica de médio e/ou longo prazo, ou um livro branco para a cooperação internacional. Em 2004, a Agência publicizaria, em seu sítio na internet, prioridades para as ações de cooperação técnica (Puente, 2010, p. 245), o que na falta de legislação ou política nacional formalizada, não significaria, necessariamente, a implementação dessas diretrizes (Waisbich, 2024a, p. 71). Em uma conjuntura de turbulência político-econômica e progressivo questionamento doméstico quanto ao valor e a importância da cooperação, especialmente a Sul-Sul; em setembro de 2016, a Agência publicaria um documento, em seu sítio da internet, intitulado “Documento de estratégia da Agência Brasileira de Cooperação” (ABC, 2016; Waisbich, 2024a, p. 71).

Com apenas três páginas, o documento propunha-se a divulgar, de forma concisa, o ponto de vista da Agência sobre a cooperação técnica internacional brasileira. Neste apresentava os princípios, as prioridades geográficas e setoriais (13), o modo de atuação, e os benefícios da cooperação para o Brasil (ABC, 2016; Bueno, 2018a, p. 213-214; Waisbich, 2024a, p. 70-72). Segundo Bueno (2018a, p. 214), o documento inova ao incluir nos meios

⁸⁹ No original: “A foreign aid agency may, for example, set broad guidelines for grants - the kind of nations, the kinds of grants favoured - and then leave the specifics to civil servants in the field who can learn what works best. Thus umbrella strategy is partially deliberate and partially emergent and, more to the point, deliberately emergent, in the sense that the system is consciously managed to allow a certain level of emergence in strategy. In some sense, all strategies are umbrella in nature” (Mintzberg; Jorgensen, 1987, p. 221).

utilizados para a cooperação a “promoção de mecanismos de participação de entes federativos subnacionais, de organizações da sociedade civil, da academia, do voluntariado e do setor produtivo privado” (ABC, 2016). Diferentemente das prioridades elencadas em 2004 para a cooperação técnica, em 2016 deixaria de aludir explicitamente a compromissos presidenciais (Puente, 2010, p. 244-245). Em relação à cooperação cotonícola, desde 2012, foram adotadas as três prioridades geográficas - América Latina, Caribe e a África –; e, em termos setoriais, a agricultura e promoção de segurança alimentar. Quanto aos benefícios desta cooperação para o Brasil, tais como projeção internacional, legitimidade das políticas públicas no âmbito nacional, visibilidade às áreas de pontas, ganhos estratégicos em foros internacionais, janelas de oportunidades, diversificação de parcerias, alguns desses aparecem expressos nos relatórios de avaliação da cooperação algodoeira e mesmo nos projetos de cooperação (PRODOC), outros, de forma implícita.

Em termos de atuação da ABC, a literatura tem constatado a ausência da configuração de uma estratégia para a CTPD ou a CTSS, constituindo-se um perfil considerado “reativo” à demanda de países parceiros (Bueno, 2018a; Burges, 2014, 2017; Kuss, 2021; Puente, 2010). Considerando o período entre 1995 e 2005, Puente (2010, p. 240-243) analisaria a CTPD e identificaria a “ausência de planejamento coerente e sistemático das ações de cooperação técnica horizontal” (Puente, 2010, p. 240-241). Apesar de planos de trabalhos e programas anuais desde 1995, baseados em áreas geográficas, estes relacionavam-se às demandas dos países parceiros e não “[...] a determinações e considerações prévias de políticas prioritárias para áreas ou países” (Puente, 2010, p. 241)⁹⁰. A escolha de um país, das ações e das áreas temáticas, objeto de implementação, pode decorrer, por um lado, dada a ótica da demanda que prioriza a busca pela horizontalidade na cooperação técnica brasileira, da solicitação do país parceiro. Por outro, dada a agenda diplomática do presidente ou do Chanceler, esta poderia definir a prioridade da CTPD, pois uma visita ministerial ou presidencial a um país em desenvolvimento, poderia gerar promessas ou compromissos na seara da cooperação técnica, vide as viagens do presidente Lula da Silva (Burges, 2014, p. 365; 2017; Cassel, 2024; Lima, Melina, 2012; Moraes de Sá e Silva, 2021).

Consoante Puente (2010, p. 241-242), a ótica da demanda ou das circunstâncias da agenda diplomática, ou seja, sem planejamento, aportariam dois problemas à ABC: a falta de previsibilidade para fatores externos à ABC e a difícil compatibilidade com um programa

⁹⁰ Naquele período, muitas das demandas recebidas não eram atendidas por falta de condições do Brasil em ofertá-las. Também não havia planos bienais ou plurianuais, nem planejamentos baseados em critérios temáticos (Puente, 2010, p. 241).

coerente e de maior impacto nos países parceiros. A falta de maior previsibilidade para organizar as ações concernentes à cooperação, trata-se, especialmente, de fatores que estão fora do controle da Agência. Estes fatores podem ser os empecilhos à mobilização de instituições brasileiras cooperantes de forma imediata⁹¹. No que tange à agenda diplomática, pode haver falta de coerência entre a demanda e a articulação de ações, considerando também a perspectiva de impacto setorial no país. Ou considerando, ainda, o caso de temáticas específicas, as quais têm diretrizes e programas pré-estabelecidos, e prazos próprios, como no caso do Ministério da Saúde (Puente, 2010, p. 242). Assim, havia a preponderância “[...] de ações de pequena dimensão, e com certa dispersão, que muitas vezes têm limitado impacto sobre os países receptores” (Puente, 2010, p. 242). Neste sentido, Puente (2010, p. 244) afirmava que a efetividade da CTPD brasileira estaria em programas com enfoques setoriais mais amplos – planejamento estratégico multidisciplinar junto ao país parceiro – com ações de efeitos multiplicadores. Esta seria a tônica dos projetos estruturantes iniciados em 2009/2010, de acordo com as novas diretrizes da ABC (Farani *apud* Correio do Senac, 2010), e da Embrapa (Bellini, 2011 *apud* Lima, Melina, 2012), mas que teriam, igualmente, seus pontos fracos (Caixeta, 2021).

Constata-se que até 2004, em termos de prioridades políticas, a distribuição geográfica da cooperação técnica tinha padrões genéricos – América Latina, Caribe e África -; com base no estabelecimento da área geral de atuação, sem elementos adicionais (Puente, 2010, p. 243). Ademais, haveria pouco diálogo e coordenação entre a ABC e as unidades político-geográficas do MRE, o que não contribuiria para a adoção de critérios políticos na seleção dos países⁹². À exceção dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), pois o campo de conexão com a temática da Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP) resultaria em sinergia com o planejamento e coordenação com as áreas políticas do Ministério (Puente, 2010, p. 244).

Em 2004, com a instituição da Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior (posteriormente renomeada Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial) foram estabelecidas novas prioridades, ainda que, pelo menos, discursivamente. Inicialmente disponibilizadas no sítio da ABC, pode-se observar, a partir da

⁹¹ “Estas nem sempre se mostram disponíveis a atender a demanda, ou então podem se recusar a fazê-lo, em caso de projetos que, às vezes, requerem planejamento e análise cuidadosos, de modo a garantir sua eficácia” (Puente, 2010, p. 241).

⁹² “O diálogo e a coordenação entre a ABC e as unidades político-geográficas do Itamaraty existem, porém são reduzidos (e menores ainda no caso de outras unidades temáticas do MRE). Talvez isso não contribua para a prevalência de critérios políticos mais específicos na determinação da distribuição das ações” (Puente, 2010, p. 244).

ordem da listagem, a importância implícita atribuída à agenda diplomática na CTPD (Puente, 2010, p. 245), cuja cooperação técnica viria a se configurar o carro-chefe da política externa do governo Lula da Silva para a África (Ferreira; Moreira, 2018).

a) compromissos assumidos em viagens do Presidente da República e do Chanceler; b) países da América do Sul; c) Haiti; d) países da África, em especial os PALOP, e Timor-Leste; e) demais países da América Latina e Caribe; f) apoio à CPLP; e g) incremento das iniciativas de cooperação triangular com países desenvolvidos (através de suas respectivas agências) e organismos internacionais (Puente, 2010, p. 244-245)

Sean Burges (2017, p. 191), que estuda o período entre 1990 e 2014, corrobora essa análise inicial, aduzindo faltar uma estratégia abrangente à Agência Brasileira de Cooperação. Primeiro, a partir da declaração do então ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, responsável pela definição da política externa brasileira entre 2003 e 2010. O ex-Chanceler afirmaria em 2015, que a CTSS não teria sido planejada, mas também não teria sido aleatória, e que a demanda teria sido enorme⁹³. Isto é, na CTSS, os projetos eram selecionados de forma reativa, em resposta às demandas dos países parceiros, e quando havia capacidade para isso (Burges, 2017, p. 191). Em comparação à forma de provimento de cooperação da AOD, o modo de resposta do Brasil, ou seja, a forma reativa, levaria a prover projetos isolados, e não em um formato de amplo programa com múltiplos projetos direcionados para um objetivo (Burges, 2014, p. 358). Esta análise é secundada por Bueno (2018a, p. 200), mesmo para a execução da cooperação cotonícola⁹⁴.

Outra análise que entende que a CTSS não teria tido uma “estratégia única e coerente” de forma geral é a de Kuss (2021, p. 326).

Não há uma estratégia única e coerente, publicamente formulada, da cooperação prestada pelo Brasil. Assim, aqueles que a formulam possuem como base os princípios de política externa e os programas e projetos anteriores, **contando com forte papel das missões do governo**. Esse é um dos fatores para a existência de **grande dispersão no sistema de CID do Brasil**. A base legal das iniciativas são acordos básicos bilaterais, ajustes complementares e protocolos sob um acordo-quadro geral. Portanto, no período de adoção do ProSAVANA havia um **processo de profissionalização da ABC**, porém com processos de planejamento, monitoramento e avaliação ainda fracos (ALVES, 2013; LEITE *et al.*, 2014; IPEA, ABC, 2010) (Kuss, 2021, p. 326, grifos nossos).

⁹³ “As Amorim (2015b) recalled, ‘It was not planned, but it was not haphazard. We had an awareness that we needed more resources and, of course, the demand – the demand is huge’” (Burges, 2017, p. 191).

⁹⁴ “No caso específico do algodão, e que pode ser generalizado para outras áreas temáticas, entende-se que o Brasil teria mais eficiência no uso de recursos (humanos, financeiros e materiais) e mais eficácia nos resultados e impactos alcançados caso tivesse desenvolvido um programa estratégico orientado para o fortalecimento do setor algodoeiro de PEDs” (Bueno, 2018a, p. 200).

Na tese de Adriana Bueno (2018a), a autora verifica a ausência de uma estratégia orientadora da CSSD brasileira no setor algodoeiro, entre 2002 e 2016; visto que a convergência das agendas comercial e de cooperação internacional não ocorreram de forma planejada (estruturada). Em termos teóricos, além de apresentar a etimologia grega da palavra estratégia e da definição de Clausewitz, no contexto militar (2018a, p. 199), introduz um sentido abrangente, englobando os “[...] diversos instrumentos usados para a consecução de fins políticos, não somente os meios militares” (Sturari, 200- *apud* Bueno, 2018a, p. 200). Assim, aduz que

A relação entre política (*policy*) e estratégia é fundamental: a primeira refere-se ao que deve ser feito, a segunda, ao modo como se deve fazê-lo. Ou seja, para esta tese, buscou-se examinar a relação entre a política de cooperação sul-sul brasileira e a estratégia de implementação de ações, a partir das diretrizes emanadas da primeira e da singularidade do caso do algodão na OMC (Bueno, 2018a, p. 200).

Neste contexto, Bueno (2018a) concluiria que não ter uma estratégia orientadora significava que os tomadores de decisão vinculados ao MRE teriam atuado de forma reativa às demandas dos parceiros (países, organismos internacionais, IBA, IBCs executoras) e aos estímulos (recursos financeiros) provenientes do cruzamento entre as agendas comercial e de CSS-D, decorrentes de fatores gerais e específicos. Nos fatores gerais, apresenta a “[...] falta de marco legal para a cooperação internacional, em especial a prestada; à baixa capacidade de coordenação da ABC e do MRE em CSS-D; e à pouca ou nenhuma, priorização estratégica das demandas recebidas” (Bueno, 2018a, p. 216-217). No caso dos fatores específicos elenca o “[...] alto volume de recursos recebidos e disponibilizados em pouco tempo para a execução exclusiva de iniciativas no setor algodoeiro, o número limitado de instituições brasileiras que possuem expertise nessa cultura e a disputa entre o setor produtivo e o MRE quanto à destinação dos recursos financeiros para a CSS brasileira” (Bueno, 2018a, p. 217).

A literatura observa, portanto, que o Brasil não tem uma estratégia para a prestação da cooperação técnica Sul-Sul, pois não tem uma política nacional de cooperação para o desenvolvimento que a ampare (Bueno, 2018a; Burges, 2017; Cassel, 2024; Puente, 2010; Waisbich, 2024a). Por um lado, é preciso considerar que a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) tem autonomia limitada como agência, pois a missão, os princípios e os interesses, são alinhados ao do Chanceler (Farias, 2018a, p. 143-144; 2018b, p. 3)⁹⁵. Por outro, considera-se que quando a direção da ABC estabelece as diretrizes gerais, por exemplo, os países/regiões

⁹⁵ Haja vista sua localização na estrutura hierárquica do Ministério das Relações Exteriores, com a nomeação de diplomatas para o cargo de Diretor.

preferenciais e os tipos de cooperação prestada, ela delega aos servidores públicos das coordenações a realização da cooperação (definição dos projetos), isto seria estabelecer uma estratégia guarda-chuva para a sua consecução (Mintzberg; Jorgensen, 1987, p. 221). Por conseguinte, as coordenações com estes parâmetros, especialmente os orçamentários, pode aprender o que funciona melhor ou o que não funciona, seja com a IBC executora, seja com o país parceiro. E, a partir deste aprendizado, com a experiência adquirida, formular uma estratégia para a cooperação, que pode ser incorporado no guarda-chuva da Agência, fortalecer a cooperação e as relações do Brasil com outros países.

2.2.4 Teoria Institucionalista: o Planejamento da Embrapa

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), com uma estratégia de gestão realizada, principalmente, por meio de planos diretores e diretrizes gerais emitidas pela Diretoria Executiva e, em alguns casos, aprovadas pelo Conselho de Administração da Embrapa (CONSAD). A tomada de decisão e a gestão estratégica no contexto de internacionalização nos moldes da Cooperação Sul-Sul, sob a indução da diplomacia presidencial do governo Lula da Silva (Danese, 1999; Rosati, 1981), sobretudo entre 2005 e 2010, acabaria sendo um período com um grau de desvio da dependência de trajetória da Empresa. Esta análise estará, portanto, também amparada pelo arcabouço teórico do institucionalismo histórico de Douglass North (2018), o qual permite observar as mudanças de agenda de uma organização. Na Seção 5, examinar-se-á a trajetória da Empresa por meio de 5 fases (2005-2021), buscando identificar como a vertente da CTSS impacta na estrutura e no planejamento da Empresa, assim como a reavaliação da cooperação internacional impacta na cooperação cotonícola, gerando aprendizado sobre os interesses/preferências da Embrapa.

O institucionalismo histórico de Douglass North busca analisar e explicar o desenvolvimento das economias no longo prazo através do papel das instituições e da mudança institucional no desenvolvimento das sociedades (Da Costa, 2020; Da Costa; Machado, 2022; Gala, 2003). É, por isso, que “A história importa”, pois “[...] As escolhas de hoje e de amanhã são moldadas pelo passado, e o passado só pode se tornar inteligível como um caso de evolução institucional” (North, 2018, p. 9). As instituições e a mudança institucional, por seu turno, relacionam-se à cooperação humana, sobretudo àquelas que auxiliam a explicar as diferentes trajetórias de desenvolvimento (Da Costa; Machado, 2022, p. 2655).

Douglass North (2018) tem cinco conceitos fundamentais na sua teoria: instituições, matriz institucional, organizações, dependência de trajetória (*path dependence*) e ruptura institucional. Os conceitos explorados e aplicados na tese serão apenas instituições, organizações e dependência de trajetória (*path dependence*). Na edição de 2018, conceitualmente dependência de trajetória (*path dependence*) significa para North que “Não podemos compreender as escolhas do presente (nem defini-las na modelação do desempenho) sem traçar a evolução incremental das instituições” (North, 2018, p. 171-172). Isto é, as decisões e comportamentos do passado, influenciam as escolhas do presente e do futuro⁹⁶. Logo, as alterações quanto aos “[...] objetivos e atuação tendem a levar em consideração as demandas do ambiente, mas também serem influenciadas pela cultura organizacional e escolhas do passado dentro da organização. Dessa forma a mudança tende a ser incremental, sendo rejeitadas rupturas radicais” (Zingler *et al.*, 2021, p. 133). Assim, mudanças seriam progressivas, não extremas.

Por instituições, Douglass North (2018) as define como “[...] as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana. Por consequência, estruturam incentivos no intercâmbio humano, sejam eles políticos, sociais ou econômicos” (North, 2018, p. 13). Estas regras são socialmente construídas, sendo formais (leis, regulamentos, constituições etc. criados pelo Estado) ou informais (cultura e tradição social), que moldam a dinâmica de interação dos agentes, incentivando, simultaneamente, a troca entre os seres humanos. Assim, as instituições reduzem as incertezas (North, 2018, p. 50) ao estabelecer “uma estrutura previsível de ação por meio da coordenação das expectativas divergentes, criando padrões de comportamento duráveis e rotineiros que estabelecem limites para o conjunto de escolhas dos agentes” (North, 1990, 1995, 2018 *apud* Da Costa; Machado, 2022, p. 2657).

Como as instituições são as regras do jogo, as organizações são as jogadoras (North 1993 *apud* Da Costa; Machado, 2022, p. 2659); sendo a interação entre elas que conduz à evolução institucional da economia. A Embrapa, por sua vez, seria uma jogadora do jogo, pois se enquadra na categoria de organização.

As organizações “proporcionam uma estrutura para a interação humana” (North, 2018, p. 16), sendo um grupo entrelaçado por uma finalidade comum que procura alcançar determinados objetivos. Nas organizações, o quadro institucional influenciará a evolução da organização no que tange ao gênero (forma como foi criada) e ao modo como evoluem. As

⁹⁶ “A dependência da trajetória consiste em um modo de estreitar conceitualmente o conjunto de escolhas e encadear a tomada de decisões no decorrer do tempo” (North, 2018, p. 168).

organizações são compostas por órgãos políticos, econômicos e educacionais, sendo elementos dinâmicos do modelo. Por isso, “Ao mesmo tempo em que são influenciadas pelo ambiente institucional na qual estão inseridas, as organizações influenciam a transformação desse ambiente num processo que molda a evolução institucional da sociedade” (Da Costa; Machado, 2022, p. 2658-2659).

As organizações abrangem órgãos políticos (partidos, o Senado, uma câmara de vereadores, uma agência reguladora), econômicos (empresas, sindicatos, fazendas, cooperativas), e educacionais (escolas, universidades, centros de treinamento vocacional). Trata-se de grupos de indivíduos vinculados por algum propósito comum em busca da consecução de determinados objetivos. Modelar organizações é analisar estruturas de gestão, capacidades e como o processo de aprender fazendo irá determinar o êxito da organização ao longo do tempo. Tanto o gênero de organizações que se formam, como o modo segundo o qual elas evoluem são fundamentalmente influenciados pelo quadro institucional. Elas, por sua vez, influenciam o modo como o quadro institucional evolui (North, 2018, p. 16).

Em termos de mudança na organização, North aduz que a aprendizagem seria a fonte, sendo incentivada pela concorrência⁹⁷. E, dado que as organizações têm propósitos econômicos institucionais, estas tornam-se os agentes da mudança institucional ao tentar alcançá-los (North, 2018, p. 16-17). Neste sentido, elas também criam estrutura de incentivos e oportunidades para a mudança. No caso da Embrapa, como se trata de uma empresa pública, seus ganhos são apresentados como ganhos sociais para o País (lucro social), por meio do Balanço Social da Embrapa. Assim, seu propósito não seria o do lucro econômico em si, mas o retorno para a sociedade como um todo, logo, os incentivos nem sempre são econômicos.

Agrega-se que Zingler *et al.* (2021, p. 134) associam o pressuposto do planejamento estratégico com a indução da mudança organizacional como gerador de mudança institucional. Aduzem que as organizações aplicam ferramentas da administração estratégica e planejamento (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel 2000) com a finalidade de interpretar o ambiente em que se encontram, traçar objetivos e metas para se manterem bem-posicionados nos mercados. Assim, associam também ao planejamento conforme Chiavenato (2003 *apud* Zingler *et al.*, 2021), que agrega a finalidade da organização juntamente com seus valores, princípios e avaliação das oportunidades e ameaças externas, bem como dos seus pontos fortes e fracos. Este ainda permite a operacionalização do planejamento estratégico da organização, através da definição de missão, seus objetivos de longo prazo e políticas básicas.

⁹⁷ “A velocidade da mudança econômica é uma função da taxa de aprendizagem, mas a direção dessa mudança é uma função dos retornos esperados para adquirir diferentes tipos de conhecimento” (North, 1994, p. 362 *apud* Zingler *et al.* 2021, 134).

2.3 POLÍTICA EXTERNA DOS PAÍSES MENOS DESENVOLVIDOS (PMD)

Na tese não se tem por objetivo analisar o papel das forças sociais, nem a política externa dos países africanos parceiros da cooperação cotonícola brasileira. Todavia, é importante uma breve explanação sobre o papel do desenvolvimento na política externa dos Países Menos Desenvolvidos (PMD), para entender as dificuldades de incorporar a análise neste momento.

Segundo a definição da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) “Os países menos desenvolvidos (PMD) são países de baixa renda que enfrentam graves obstáculos estruturais ao desenvolvimento sustentável. São altamente vulneráveis a choques econômicos e ambientais e possuem baixos níveis de recursos humanos” (UNCTAD, 2025). O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) revisa a lista a cada triênio, através das recomendações do Comitê de Políticas de Desenvolvimento (CDP). O CDP pode ter duas ações: selecionar (incluir) o país, considerando três critérios: renda per capita, ativos humanos e vulnerabilidade econômica e ambiental⁹⁸; ou graduá-lo para a próxima categoria. Em 2024, 44 países integravam a lista: 32 africanos⁹⁹, 8 asiáticos, 3 do pacífico e 1 país do Caribe. A inclusão permite acesso a Medidas de Apoio Internacional (ISM), nas áreas de comércio¹⁰⁰; cooperação financeira e técnica¹⁰¹ - nesta inclui a AOD bilateral para os PMDs e a Cooperação Sul-Sul e triangular; e apoio a participação em fóruns internacionais¹⁰².

O tópico do desenvolvimento, essencial para os PMDs, é identificado por Hill (2016, p. 253) como um ponto de intersecção entre a sociedade doméstica e a política externa. Neste

⁹⁸ Renda per capita (renda nacional bruta per capita), ativos humanos (indicadores de nutrição, saúde, escolaridade e alfabetização) e vulnerabilidade econômica e ambiental (indicadores de choques naturais e comerciais, exposição física e econômica a choques, e pequenez e afastamento) (UNCTAD, 2025).

⁹⁹ Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, República Centro-Africana, Chade, Comores, República Democrática do Congo, Djibuti, Eritreia, Etiópia, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Lesoto, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Moçambique, Níger, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão do Sul, Sudão, Togo, Uganda, República Unida da Tanzânia e Zâmbia.

¹⁰⁰ Trata-se de “acesso preferencial ao mercado para bens, tratamento preferencial para serviços e fornecedores de serviços, tratamento especial e flexibilidades para implementar as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) e certos acordos regionais, e prioridade especial em assistência técnica e capacitação relacionadas ao comércio” (UNCTAD, 2025).

¹⁰¹ “Parceiros multilaterais e bilaterais de desenvolvimento apoiam os PMDs por meio de uma série de mecanismos de assistência financeira e técnica. Embora os programas de cooperação para o desenvolvimento sejam elaborados com base em uma combinação de fatores, incluindo níveis de renda, necessidades e vulnerabilidades específicas e, no caso de parceiros bilaterais, laços culturais e históricos, certas medidas de apoio estão disponíveis exclusivamente para os PMDs e para países que se retiraram recentemente dessa categoria” (UNCTAD, 2025).

¹⁰² Por meio da redução dos custos envolvidos, fortalecendo a capacidade ou criando oportunidades de engajamento como categoria (UNCTAD, 2025).

sentido, o autor aporta o questionamento se a política externa dos países menos desenvolvidos (PMD) teria ou não particularidades, dadas às evidentes desvantagens sob as quais eles trabalham (Hill, 2016, p. 253)¹⁰³. Ainda que enfrentem questões gerais de política externa similares aos demais países – tais como segurança, regionalismo, ideologia –; “[...] os constrangimentos são mais urgentes, e a política externa também precisa ser usada para a construção da nação e para consolidar as fronteiras e a governança do próprio estado” (Hill, 2016, p. 255-256, tradução nossa). Isto é, a ocorrência do tipo de tomada de decisão e pressões domésticas que ocorrem nos países mais ricos seria embrionária e inconstante nos países pobres, pois o ambiente doméstico e internacional dos primeiros, tende a se confundir em torno das necessidades do desenvolvimento (Hill, 2016, p. 256). Este é o caso países africanos parceiros da cooperação cotonícola brasileira, os quais se enquadram na categoria de países menos desenvolvidos (PMD).

Os estados sob a categoria de PMD não teriam recursos (humanos e econômicos) para serem proativos em assuntos internacionais, tais como em intervenções ou contribuições para instituições multilaterais; teriam dificuldade de autoproteção contra interferências externas; frequentemente passariam por guerras nas suas fronteiras. Além do mais, a política externa seria “[...] dominada pela necessidade de desenvolvimento econômico e assistência financeira, mas também pela necessidade de assistência na resolução de conflitos e na construção da nação.” (Hill, 2016, p. 254, tradução nossa). Assim, a diplomacia, seria exitosa, se conseguisse ampliar a margem de manobra de uma diplomacia “suplicante”, contudo, geralmente, faltaria a esses estados um quadro diplomático eficaz e recursos de apoio para realizá-la¹⁰⁴.

Neste contexto, considera-se que, em termos de liberdade e escolha de associação e cooperação com outros estados, a maioria dos PMD não teria as mesmas opções dos países de desenvolvimento médio (Hill, 2016, p. 255), caso do Brasil. À vista disso, Hill (2016, p. 255) apresenta 5 opções, dentre as quais entende que, na prática, para o ambiente doméstico de tais países, seria viável realizar apenas o ajuste estrutural apresentado pelas instituições econômicas internacionais, evitando o que chama de “ativismo político” em excesso¹⁰⁵. Ademais, em razão

¹⁰³ A fim de evitar generalizações reducionistas, o autor faz o contraponto com a atuação assertiva de líderes como Kwame Nkrumah e Julius Nyerere (Hill, 2016, p. 254).

¹⁰⁴ No original: “Diplomacy in these circumstances is successful if it can widen the negotiating margin of manoeuvre of a suppliant, but an effective diplomatic cadre and the resources to support it is usually one of the things which these states lack” (Hill, 2016, p. 254).

¹⁰⁵ Segundo o autor, as outras 4 alternativas implicariam em muitos custos ou seriam pouco atrativas, e quando tentadas, não teriam continuidade. As alternativas elencadas foram: (1) Estratégia de “solidariedade” com outros países pobres, exemplo do G77, na década de 1970; (2) Pioneirismo, retórico ou prático, exemplo, de China, Cuba, Irã, Iraque e Líbia; (3) clientelismo, ou alinhar o destino do estado a um amigo mais poderoso, exemplo de Cuba e Vietnã; (4) Isolacionismo, exemplo da Coreia do Sul (Hill, 2016, p. 255).

da “[...] combinação de pobreza com um ambiente externo implacável [...]” (Hill, 2016, p. 255, tradução nossa) haveria limitação nas escolhas das políticas públicas que poderiam ser realizadas pelos PMDs.¹⁰⁶

No que concerne aos Estados Africanos que participam da cooperação cotonícola brasileira, todos estavam inseridos na classificação de países menos desenvolvidos (PMD/LDC) da ECOSOC/ONU. Consequentemente, as especificidades da política externa desses países influíram na forma de atuação deles, tanto durante o contencioso do algodão – e.g. escolha pela realização da Iniciativa do Algodão (2003) –, quanto no Mecanismo Consultivo do Diretor-Geral da OMC (DGCFMC) ou nas negociações da Rodada Multilateral de Comércio/Doha, e na participação na CID como receptores de ajuda.

Uma vez que se trata de países cujas economias são precipuamente agrícolas e dependentes da cultura algodoeira, e compartilhavam os desafios diplomáticos de participar de fóruns internacionais, a atuação resulta por ser limitada. Por um lado, destaca-se a permanência da assimetria no regime do comércio internacional, a partir da institucionalização do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) por meio da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, uma organização internacional (Stone, 2009, p. 47).

Os países não integrantes do GATT, quando aderiam à OMC¹⁰⁷, diferentemente dos primeiros, teriam que harmonizar suas políticas comerciais com as da organização e aceitar o *status quo*. Isto gerou desequilíbrio no regime, com tolerância a “[...] subsídios elevados e barreiras ao comércio de produtos agrícolas [...]”, como o caso do algodão (Stone, 2009, p. 47)¹⁰⁸. Este foi tópico de debate na Rodada Doha, na qual, Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, apresentariam a Iniciativa do Algodão (2003) no Comitê de Agricultura da OMC, na Sessão Especial do Comitê de Agricultura da OMC, durante as reuniões preparatórias para a 5ª Conferência Ministerial em Cancún, México. Assim, ampliaria o debate sobre subsídios distorcivos do mercado internacional da *commodity*.

Por outro, no caso da participação no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, para litigar contra os subsídios de países desenvolvidos que prejudicam suas economias,

¹⁰⁶ Vide o caso do protecionismo agrícola ocidental (Hill, 2016, p. 255).

¹⁰⁷ Trata-se dos países não signatários do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que ingressariam diretamente na OMC, criada em 1995. O GATT era composto de 23 países, incluindo o Brasil.

¹⁰⁸ “As new members have joined the regime in the 1990s, they have been required to accept the status quo and harmonize their trade policies with those of the WTO in return for equal treatment with existing members; the existing members have not been required to make corresponding concessions. As a result, the international trade regime remains asymmetric, tolerating high subsidies and barriers to trade in agricultural goods. Annual U.S. cotton subsidies, for example, have exceeded total U.S. foreign aid to sub-Saharan Africa for a number of years, and indeed, exceed the GDP of any of the small West African countries that depend heavily on cotton exports” (Stone, 2009, p. 47).

os custos técnicos e financeiros do processo jurídico, o receio de represálias político-comerciais (Azevedo, P., 2006) acabam restringindo a atuação desses países. Por isso, a opção pelo lançamento da Iniciativa do Algodão (2003) (Goldberg; Lawrence; Milligan, 2005), por exemplo, que teve amplo apoio de ONGs e da mídia em geral. A dependência de ajuda externa por meio de programas de cooperação tanto dos países parte da AOD, especialmente a França; e de organização econômica internacional, sobretudo o FMI com a realização de ajuste estrutural nas cadeias algodoeiras dos países, também é comum aos países cotonícolas de colonização francesa. Este é outro ponto a ser considerado pelos PMDs em suas ações.

2.4 REVISÃO DE LITERATURA: A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DA EMBRAPA

Esta seção tem o propósito de estabelecer como a literatura acadêmica está abordando a atuação da Embrapa na cooperação internacional, especificamente na cooperação técnica cotonícola para os países africanos, inserida na Política Externa Brasileira ou na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI). Para atingir este escopo, realizou-se duas seleções nas pesquisas rodadas em 2021 no software *publish or perish*, na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), no Portal brasileiro de publicações e dados científicos em acesso aberto - Oasisbr.

No Quadro 1, intitulado “Atuação Internacional da Embrapa”, selecionaram-se os trabalhos que desenvolvessem os seguintes tópicos: (1) o tema da atuação internacional da Embrapa (cooperação internacional científica ou técnica), (2) os projetos de cooperação técnica implementados pela Embrapa e relacionados à Política Externa Brasileira, ou (3) a cooperação técnica da Embrapa e a Política Externa Brasileira¹⁰⁹. Com a aplicação desses critérios, chegou-se ao número de 34 trabalhos, publicados no período de 2008 a 2021, entre monografias de graduação e especialização, dissertações, teses e artigos, defendidas/publicadas no Brasil (30) e no exterior (4).

No Quadro 2, intitulado “Cooperação cotonícola”, o critério para seleção foi o desenvolvimento do tema dos projetos de cooperação cotonícolas do governo brasileiro com países africanos, implementados ou não pela Embrapa; por isso, a fim de evitar repetições, foram excluídos do Quadro 1. Com a aplicação dos critérios, chegou-se ao número de 30

¹⁰⁹ Esta revisão não teve o objetivo de ser exaustiva no que se refere a estudos de caso de projetos de cooperação técnica não cotonícolas ou outros tipos de cooperação (técnica ou científica) realizado pela Embrapa; visto que o intuito era exemplificar temas e autores. Por isso, também se optou pela exclusão de trabalhos nos quais a Embrapa aparece de forma incipiente ou apenas para ilustrar a importância da agricultura na cooperação técnica brasileira.

trabalhos no Quadro 2, publicados no período de 2011 a 2024, entre monografias de graduação e especialização, dissertações, teses, artigos, capítulos de livros, defendidas/publicadas no Brasil (19) e no exterior (11). No Quadro 1, dos 34 trabalhos, 6 eram de funcionários da Embrapa; no Quadro 2, dos 30 trabalhos, 6 eram de funcionários da Empresa (1 de uma analista jurídica; 5 de uma analista de cooperação internacional).

Quadro 1 – Atuação Internacional da Embrapa: autores e suas produções em ordem cronológica

Nomes dos Autores	Título	Tipo de documento	Ano
Magalhães, Bonifácio Peixoto*	Política externa do Brasil em agricultura: o papel da Embrapa na cooperação técnica	Monografia/Especialização em RI/UNB	2008
Chaves, Roselene de Queiroz	Inovatividade no Sistema Brasileiro de Inovação na Agricultura: uma análise baseada na política de cooperação internacional da EMBRAPA	Tese/ Agronegócio/ UFRGS	2010
Lobo, Lynette de Andrade	A internacionalização das empresas brasileiras: a nova geografia internacional e suas implicações na política de internacionalização da Embrapa, a partir de 2003	Monografia/Especialização em RI/UNB	2010
Buso, Camila Cortopassi	Plataforma África-Brasil de Inovação Agropecuária: uma análise dos elementos da comunicação para cooperação organizacional e internacional	Monografia/ Comunicação Social/UNB	2011
Santos, Anna Carolina Rocha	A Embrapa e o mundo: inserção internacional pela cooperação	Monografia/Bacharel em RI/ UNB	2011
Lima, José Diniz Ferreira de	A ABC e a Embrapa na África, parceria na cooperação técnica: o caso de Moçambique	Monografia/Especialização em RI/UNB	2012
Lima, Melina Moreira Campos	Horizontalização da política externa brasileira no século XXI: um estudo das atuações da EMBRAPA e da FIOCRUZ na África	Dissertação/IE/ UERJ	2012
Pereira, Tatiana Arraes de Castro	Os instrumentos clássicos de cooperação técnica e a Plataforma África-Brasil de Inovação Agropecuária	TCC/RI/UNB	2012
Leite, Iara Costa	O envolvimento da Embrapa e do SENAI na Cooperação Sul-Sul: da indução à busca pela retroalimentação	Tese/Ciência Política/ UERJ	2013
Franco, Luiz Filipe de Oliveira	Perspectivas da cooperação internacional brasileira: o Labex e o desenvolvimento tecnológico agroindustrial	TCC/Bacharelado em Gestão do Agronegócio/UNB	2013
Hartmann, Alberto	Brasil e África: 30 anos de cooperação entre Brasília e Maputo	Dissertação/Estudos Estratégicos Internacionais/ UFRGS	2013
Milhorange, Caroline	A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas	Artigo/revista	2013
Cabral <i>et al.</i>	Brazil-Africa Agricultural Cooperation Encounters: Drivers, Narratives and Imaginaries of Africa and Development	Artigo/revista	2013
Matozo, Filipe Toutonje	As políticas de cooperação técnica Brasil-África através da Embrapa no século XXI	Monografia/Bacharel em RI/ UNISUL	2014
Tatim, João Marcos	As relações Brasil-Moçambique: a cooperação técnica como propulsora do desenvolvimento moçambicano (2003-2012)	Dissertação/Estudos Estratégicos Internacionais/ UFRGS	2014
Avelhan, Livia Liria	A presença brasileira na África: um estudo sobre o Programa Embrapa-Moçambique	Artigo/revista	2014

Luiz, Beatriz Bordignon	Transferência de tecnologia como estratégia na cooperação internacional para o desenvolvimento (CID)	TCC/Bacharel em RI/UNISUL	2015
Valente <i>et al.</i> *	O papel da Embrapa na cooperação técnica internacional para o desenvolvimento sustentável da África subsaariana.	Artigo/livro/IICA	2015
Silveira, Karênina Alves da	As iniciativas de cooperação internacional do Brasil através da Embrapa para a segurança alimentar e combate à fome na África Subsaariana	Monografia/ Especialização em RI/UNB	2015
Barbosa, Roberta dos Santos.	A cooperação entre países em desenvolvimento e a internacionalização da pesquisa agropecuária brasileira	TCC/ Especialização em RI/UNB	2015
Ribeiro, Maria Clotilde Meirelles	Cooperação internacional em ciência e tecnologia: uma análise das experiências da Embrapa semiárido	Tese/ Administração/ UFBA	2015
Lombardo, Adriana Milhomem Seixas*	A Embrapa e a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento na África Subsaariana: o caso do Projeto ProSavana	Dissertação/ Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional/ UNB	2015
Nascimento, Petula Ponciano*	A Trajetória da Cooperação Científica Internacional da Embrapa. Do Emparelhamento Tecnológico (Catching-Up) com a Revolução Verde à Liderança Tecnológica na Agricultura Tropical	Tese/Políticas Pública, Estratégias e Desenvolvimento/ IE-UFRJ	2016
Santarelli, Mariana	Do Cerrado Brasileiro à Savana Moçambicana: controvérsias da cooperação brasileira na promoção de uma nova Revolução Verde na África	Tese/Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/ UFRRJ	2016
Vaz, Farã	Cooperação internacional Brasil - África: programa cooperação tripartida Prosavana em Moçambique	TCC/Bacharelado em Humanidades/ Unilab	2016
Muñoz, Enara E.; Carvalho, Tássia C. de O	A COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA COM A ÁFRICA NO CAMPO DA ALIMENTAÇÃO: uma política coerente com o desenvolvimento?.	Artigo/revista	2016
Cabral, Lúcia	Priests, technicians and traders: actors, interests and discursive politics in Brazil's agricultural development cooperation programmes with Mozambique	Tese/Estudos de Desenvolvimento/ University of Sussex	2016
Sly, Maria Jose Haro	A cooperação científico-tecnológica sino-argentina e sino-brasileira: os casos do laboratório virtual (labex) da Embrapa em Beijing e do Centro Binacional China-Argentina de ciência e tecnologia de alimentos	Dissertação/RI/ UFSC	2017
Kuss, Laís Caroline	A Inclusão do ProSAVANA na Agenda da Cooperação Triangular Brasil-Japão-Moçambique: contexto externo, relações bilaterais e contexto doméstico brasileiro	Dissertação/RI/ UFSC	2017
Crespi <i>et al.</i> *	Embrapa: Estrutura Organizacional e Gestão de P&D	Anais/ VI SINGEP	2017
Crespi <i>et al.</i> *	The alignment of organizational structure and R&D management in internationalized public company: The EMBRAPA case	Artigo/Revista	2019
Freitas, Jeane Silva de; Lacerda, Jan Marcel de Almeida Freitas; Costa, Saulo Felipe	Novas direções para a proteção da segurança alimentar na África lusófona?: Cooperação técnica entre o Brasil e Angola	Artigo/ Revista	2020
Cabral, Lúcia	Embrapa and the construction of scientific heritage in Brazilian agriculture: Sowing memory	Artigo/Revista	2021
Kuss, Laís Caroline	Instituições e organização da ajuda no processo de inclusão do ProSAVANA na agenda brasileira de cooperação internacional.	Artigo/Revista	2021

Fonte: elaborado pela autora a partir da busca realizada pelo software *Publish or Perish* (2008-2021); na BDTD e no Oasisbr (2005-2021).

*Funcionários da Embrapa.

No Quadro 1, todos os trabalhos abordam a cooperação internacional (científica ou técnica) realizada pela Embrapa, recebida, ofertada ou compartilhada. Entretanto, dez pesquisas trabalharam essencialmente com a temática da internacionalização da Embrapa entre 2010 e 2019: Lobo (2010), Chaves (2010), Santos (A., 2011), Franco (2013), Barbosa (R., 2015), Nascimento (2016), Crespi *et al.* (2017, 2019), Sly (2017), Cabral (2020). Por se tratar de uma empresa pública de Pesquisa & Desenvolvimento (Crespi *et al.*, 2017, 2019), a Embrapa se internacionalizou por meio da cooperação internacional - técnica e científica. As autoras Lobo (2010) e Santos (A., 2011) dividem a internacionalização em três fases: a primeira, com envio de técnicos para o exterior, em um programa de pós-graduação em larga escala, direcionado a universidades estadunidenses e europeias nas décadas de 1970/1980; a segunda, via Labex, na década de 1990/2000; ambas no campo da cooperação científica; a terceira, no contexto da oferta de cooperação técnica, principalmente para países na África, América Latina e Central, provida em grande volume a partir de 2003, nos governos Lula da Silva. Enquanto Lobo (2010) examina a internacionalização (cooperação técnica e científica) a partir de 2003, Santos (A., 2011) analisa as três fases.

Os artigos dos pesquisadores da Embrapa Crespi *et al.* (2017, 2019) examinam o alinhamento da estrutura organizacional e da gestão de P&D em empresa pública internacionalizada. Os autores concluem que a estrutura organizacional da Embrapa provê amparo para a gestão de P&D, impulsionando o compartilhamento de conhecimentos e infraestrutura, particularmente por meio dos Laboratórios da Embrapa no Exterior (Labex). Por sua vez, com foco nos Labex, aponta-se os trabalhos de Franco (2013); Nascimento (2016); Sly (2017). Rosilene Chaves (2010) estuda, em sua tese, a política de cooperação internacional da Embrapa, com ênfase nas políticas de inovação da Empresa em processos de P&D. Para realizar este propósito, opta pelo estudo de caso tendo como unidades de análise: o Labex/EUA, como cooperação recebida, e o escritório Embrapa-África, como cooperação fornecida (Chaves, 2010). Petula Nascimento (2016), por seu turno, estuda a cooperação científica na trajetória da Embrapa, com foco nos Labex, ainda que faça interessantes observações, em uma sucinta seção, sobre a cooperação técnica internacional prestada aos países em desenvolvimento.

Roberta Barbosa (2015) relaciona o processo de internacionalização da Embrapa com o estímulo governamental à CTPD a partir de 2006, na qual a transferência de tecnologia consolidada pela Empresa, a teria tornado um importante vetor dessa cooperação técnica. Beatriz Luiz (2015), por sua vez, com marco temporal iniciando na década de 1990, insere a transferência de tecnologia (TT) na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), desenvolvendo as principais ações e projetos da Embrapa. Ainda que ambas trabalhem a

questão da transferência de tecnologia, é a segunda que aprofunda o tema. Lídia Cabral (2020), por outro lado, foca na construção da “[...] herança científica na agricultura brasileira [...]” (1973-2013), revisando a trajetória da Embrapa pelas narrativas construídas, que forjaram a identidade da Empresa e uma marca reconhecida mundialmente.

Bonifácio Magalhães (2008), pesquisador da Embrapa, escreve um trabalho que se tornaria referência sobre o papel da Empresa na cooperação técnica internacional brasileira. Neste, aborda os tipos de cooperação técnica realizados e a Agenda da Empresa, o cenário do agronegócio brasileiro e, principalmente, aporta os dados de 2008 sobre a cooperação bilateral prestada, consolidando-se como fonte de consulta para os pesquisadores do tema. Ademais, levanta alguns pontos relevantes para debate, tais como: as limitações operacionais da área internacional da Empresa (recursos humanos e orçamento) em relação a demanda, sugerindo a ampliação do quadro de funcionários; o perfil reativo da Embrapa à cooperação¹¹⁰, sugerindo proatividade e acompanhamento dos PCT; a importância do estabelecimento dos reais interesses tanto do País quanto da Empresa; a possibilidade de utilização das opções de cooperação trilateral ou de parceria com empresas brasileiras no exterior nas cooperações técnicas (Magalhães, 2008, p. 49-53).

O capítulo de Valente *et al.* (2015), também pesquisadores da Embrapa, faz uma síntese da cooperação técnica internacional para o desenvolvimento realizada pela Embrapa até 2014. Apresentam, para isso, os principais instrumentos da cooperação e dados específicos, como, por exemplo, os relacionados ao funcionamento da Secretaria de Relações Internacionais (SRI) e da Plataforma Marketplace (2010-2013). Ademais, com foco na Plataforma África-Brasil de Inovação Agropecuária da Embrapa (Marketplace), que inclui atividades de pesquisa, foram poucos trabalhos acadêmicos encontrados (Buso, 2011; Pereira, Tatiana, 2012).

As pesquisas que incluem a cooperação técnica ofertada pela Embrapa na Política Externa Brasileira ou na COBRADI, a partir de 2003, são diversificadas. Elenca-se exemplos, não exaustivos, para ilustrar os múltiplos caminhos da literatura, entre 2008 e 2021. As pesquisas que abordam estudos de caso de projetos de cooperação técnica (PCT) ou focam em PCT específicos: Projeto Cotton-4 (Almeida, 2011; Anunciato, 2014; Cesarino, 2013); Projeto Cotton-4 + Togo (Abreu, 2019); Projeto ProSavana (Cabral, 2016; Kuss, 2017, 2021; Lombardo, 2015; Najar, 2014; Santarelli, 2017; Vaz, F., 2016). Há pesquisas sobre a cooperação do Brasil com países específicos, tais como países componentes do PALOP, caso de Moçambique (Avelhan, 2014; Hartmann, 2013; Lima, José, 2012; Tatim, 2014) e Angola

¹¹⁰ A afirmação de que a Embrapa teria perfil reativo à cooperação técnica, coaduna-se com a percepção dos pesquisadores da Embrapa entrevistados: Bueno (2018a, 2021) e Oliveira (R., 2022).

(Freitas *et al.*, 2020). Do mesmo modo, pesquisas abordando as relações Brasil-África ou o Brasil como doador de cooperação agrícola (Cabral *et al.*, 2013; Cesarino, 2015; Mitozo, 2014). Algumas pesquisas enquadrar-se-iam em mais de um ponto, mas destaca-se: segurança alimentar (SAN) (Freitas *et al.*, 2020; Silveira, 2015); difusão de políticas públicas (Milhorange, 2013); Cooperação Sul-Sul (Cesarino, 2014, 2019; Leite, I., 2013; Muñoz; Carvalho, 2016); Política Externa Brasileira (Lima, Melina, 2012); e os Projetos de cooperação cotonícolas com países africanos, os quais estão elencadas no Quadro 2 (Abreu, 2019, 2020; Almeida, 2011; Anunciato, 2014; Bueno, 2018a; Cesarino, 2013; Moreira, 2021; Najjar, 2014; Silva; Moreira, 2020).

O único estudo encontrado com foco na atuação de uma Unidade Descentralizada (UD) da Embrapa na cooperação internacional foi a tese de Clotilde Ribeiro (2015), cujo cerne é a cooperação recebida. Nesta é analisada a experiência da cooperação internacional recebida em C&T da Unidade Embrapa Semiárido (CPATSA), entre 1990 e 2015, nas duas macrocategorias adotadas pela autora: cooperação C&T *stricto sensu* e a cooperação C&T para o desenvolvimento, denominada por alguns de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento em Ciência e Tecnologia - AOD-CT (Sebastião; Benavides, 2007 *apud* Ribeiro, 2015, p. 170)¹¹¹.

A autora constata que, quantitativa e temporalmente, as iniciativas de cooperação da UD CPATSA estariam em conformidade com a tendência mundial da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Do perfil de beneficiário desde a década de 1970/80, a cooperação na UD passaria por alterações a partir de 1995. Ou seja, de um caráter mais simétrico na cooperação, a cooperação recebida pela Embrapa Semiárido oscilaria no número de projetos no final do decênio de 1990, tendo decréscimo acentuado de iniciativas a partir de 2010. Então, haveria a mudança desse perfil, do perfil de receptor para o de doador de cooperação técnica, sob coordenação da ABC/MRE, consoante a PEB (Ribeiro, 2015, p. 176-177). Ribeiro (2015) atribuiria três fatores para a alteração desse percurso:

[...] i) pela melhora do Brasil nos seus índices socioeconômicos e a proeminência da sua imagem no cenário internacional, ao que ele deve a saída do seu nome da lista elaborada pelo CAD/OCDE dos países prioritários para cooperação, adentrando no rol daqueles de elevada renda média; ii) pela política brasileira de cooperação

¹¹¹ “[...] a cooperação internacional em ciência e tecnologia (incluindo aqui o vetor da transferência técnica) pode ocorrer dentro de um largo espectro de possibilidade de conjugação de esforços, as quais podem ser alocadas em dois grandes eixos: i) o eixo descentralizado, isto é, a cooperação em C&T *stricto-sensu*, que se refere à cooperação que ocorre numa perspectiva mais bidirecional e sem envolvimento de governos e organizações da sua esfera, e ii) o eixo com envolvimento de instituições governamentais ou intergovernamentais (muitas vezes, conjugado a outras de fora desta esfera) denominado de cooperação para o desenvolvimento em C&T. Este último pode estar inserido no sistema da cooperação oficial para o desenvolvimento, a denominada AOD-CT (Quinones, 2013 e Quinones e Tezanos, 2011), caso atenda aos requisitos definidos pelo CAD/OCDE [...]” (Ribeiro, 2015, p. 182).

internacional adotada no início do século, que passa a imprimir forte ênfase na cooperação Sul-Sul como instrumento da sua política externa, e iii) pela tendência global da valorização e reconhecimento da cooperação Sul-Sul, considerando-se os resultados não exitosos da cooperação Norte-Sul até então, e preconizando-se que a simetria entre protagonistas acarretaria uma probabilidade acirradamente mais acentuada de bons resultados da cooperação (Ribeiro, 2015, p. 178).

Entre 1990 e 2015, a Embrapa Semiárido teria realizado 100 iniciativas de cooperação em C&T: 51% destas em cooperação recebida (21% recebida descentralizada e 30% recebida estatal); 3% horizontal bilateral; 46% em cooperação técnica ofertada para países em desenvolvimento na África, América Latina e Caribe (Ribeiro, 2015, p. 172). Apesar de a cooperação técnica ofertada não ser o foco daquela pesquisa, a autora abriria uma seção extra para sua análise, tendo em vista que a oferta ultrapassaria a cooperação estatal recebida ao longo período (Ribeiro, 2015, p. 179-181). Segundo os dados coletados por Ribeiro (2015), das 46 iniciativas de cooperação técnica ofertada: 71% (33) na modalidade bilateral direta (governo federal); 22% (10) na modalidade triangulada; 2% (1) na direta com apoio multilateral; na 2% (1) híbrida; na 2% (1) em rede.

Os 33 projetos de cooperação técnica ofertados na modalidade bilateral direta ao setor agrícola de países em menor nível de desenvolvimento (PMDs), dividiam-se em dois tipos: (1) atividades pontuais e (2) programas e projetos de desenvolvimento setoriais ou intersetoriais, como nas Plataformas África-Brasil e América Latina e Caribe-Brasil de Inovação Agropecuária¹¹². Segundo Ribeiro (2015), o primeiro tipo teria sido o mais frequente. No entanto, como não havia identificação do número desses projetos por tipo, não foi possível examinar a diferença. A autora formula o Gráfico 4.5 (Ribeiro, 2015, p. 178) para traçar uma comparação da trajetória da cooperação internacional da UD relativa ao período de 1990 a 2014. Este possibilitou observar que a cooperação ofertada com a presença do Estado ultrapassaria a cooperação recebida com presença do Estado entre 2005 e 2008; com alternância de posições entre 2008 e 2010 e; de 2011 em diante, a cooperação técnica ofertada manter-se-ia em ascensão, enquanto a cooperação recebida continuaria em declínio.

Estes dados empíricos corroboram com a literatura sobre o impacto da orientação da Política Externa Brasileira dos governos Lula da Silva (2003-2010) quanto ao aumento da oferta de cooperação técnica pela Embrapa. O caso analisado por Ribeiro (2015) auxilia a visualizar em uma UD da Embrapa: a cooperação recebida e a expansão da atuação como doadora de cooperação técnica sob coordenação da ABC/MRE, e de acordo com as diretrizes diplomáticas brasileiras – prioridade para países africanos de língua portuguesa (PALOP), da América Latina

¹¹² Abrangem “[...] transferência tecnológica, mas também atividades de pesquisa, e customização de soluções adequadas ao ambiente local dos países recipiendários” (Ribeiro, 2015, p. 180).

e do Caribe. Além disso, os achados sobre o baixo registro do número de projetos de cooperação técnica ofertados no sistema informatizado da Embrapa (SAIC) (Ribeiro, 2015, p. 174), reforça os pontos apontados pelos pesquisadores da Embrapa entrevistados Bueno (2021), Oliveira (R., 2022) e Severino (2021), quanto a não internalização e/ou institucionalização da cooperação técnica pela Empresa. Isto é, não haver suporte ou incentivos institucionais aos funcionários para participar dos projetos, pois somente com o registro do projeto no sistema da Embrapa, o funcionário pode ser avaliado pelas atividades realizadas dentro dele¹¹³.

Apesar de terem sido selecionados pelo *software* como trabalhos que tratam do Projeto Cotton-4, as pesquisas de Iara Costa Leite (2013) e Melina Lima (2012) foram incluídas no Quadro 1. Como critério, observa-se que estão centradas na atuação da instituição Embrapa, e não na cooperação cotonícola em si. A dissertação de Melina Moreira Campos Lima (2012) foca no processo de horizontalização da política externa brasileira, cuja tendência teria sido intensificada entre 2003 e 2010. Procede a análise da atuação das instituições brasileiras, Embrapa e FIOCRUZ, selecionadas ao se enquadrarem nos seguintes critérios: conhecimento técnico muito específico, áreas fundamentais para o desenvolvimento dos países (CID), participação em vários projetos de cooperação, e presença progressivamente mais ampla na África. Dada a incipiência conceitual, a autora conceituaria horizontalização como “[...] atuação internacional de órgãos diferentes do Ministério das Relações Exteriores (MRE)” (Lima, Melina, 2012, p. 15). Considerando que os objetivos da pesquisa estavam direcionados para consequências deste processo para o MRE e para o Brasil, em termos de perda ou ganho de capital político no plano internacional, concluiria que o papel das instituições teria sido bastante positivo, implicando em mais ganhos do que perdas (Lima, Melina, 2012, p. 17).

A autora identificaria outros pontos relevantes para a horizontalização, como a diplomacia presidencial exercida pelo Presidente Lula. O exercício da Diplomacia Presidencial teria um papel importante na horizontalização da PEB, tanto na ampliação da cooperação técnica, política ou econômica (Lima, Melina, 2012, p. 54-56) quanto, por exemplo, o empenho pessoal do Presidente Lula na promoção da Embrapa nas viagens para África, Ásia e América Latina, teria sido fundamental para a internacionalização da Empresa (Lima, Melina, 2012, p. 54-56, 72). Em termos de conhecimento técnico, o êxito do Projeto PRODECER no desenvolvimento de formas de adaptação do bioma cerrado para a agricultura, tornando-o altamente produtivo, teria qualificado a Embrapa a compartilhar conhecimento e tecnologia de

¹¹³ Na avaliação do Projeto Cotton-4, havia a recomendação “Assegurar que os documentos sobre o Projeto (artigos e relatórios) elaborados por pesquisadores e técnicos contem nos processos de avaliação existentes na instituição” (Consórcio Plan; Articulação Sul, 2015a, p. 63).

interesse de vários Estados Africanos, como o cultivo do algodão (Lima, Melina, 2012, p. 58). No que concerne à cooperação mais estreita e intensa da Embrapa com a África, esta teria ocorrido nos anos 2000, durante o governo Lula da Silva, estando relacionada à alta demanda de pedidos de transferência de tecnologia tropical¹¹⁴. Ressaltaria ainda, a importância do Escritório em Gana, atribuindo a iniciativa a recomendações do MRE e do Gabinete da Presidência da República à Empresa, identificando a inauguração em 2008 como marco para a atuação da Embrapa no continente.

Além de ser o momento em que os projetos estruturantes estão em ascensão (2010), como o recém iniciado Projeto Cotton-4, a Embrapa conferiria prioridade ao fortalecimento de instituições congêneres na África e a capacitação de pessoal. Destacaria, inclusive, a questão da disponibilização de tecnologias relativamente antigas, por questões de propriedade intelectual e falta de lei de proteção de cultivares nesses países (Bragantini, 2009 *apud* Lima, Melina, 2012, p. 91-92). Esta seria uma diferença de atuação em relação à Fiocruz, que disponibilizaria tecnologias atuais.

Ademais, no ano de 2011, a autora observava tendência de expansão da atuação da Empresa na África com base em dois fatores: a realidade do continente africano e a manutenção das diretrizes da PEB, dando primazia à CSS e à busca pelo desenvolvimento (Lima, Melina, 2012, p. 93-94). Entendendo a horizontalização como “[...] consequência da política de intensificar a cooperação sul-sul durante o governo Lula” (Lima, Melina, 2012, p. 97), em razão da primazia dada na “[...] política externa a aproximação com países em desenvolvimento a participação de instituições diferentes do MRE em projetos internacionais tornou-se inevitável, crescente, e, muito provavelmente, irreversível”. Neste sentido, apontaria a dependência do Itamaraty das instituições técnicas para a execução desses projetos e, como forma de mitigação, a realização da reformulação interna em 2007 e a contratação de consultores avulsos (Lima, Melina, 2012, p. 99). Por fim, indicaria haver “[...] concertação política entre países como consequência de um projeto de cooperação ou atuação bem-sucedida de uma instituição pública brasileira [...]”, ilustrando com a atuação da Embrapa no Projeto Cotton-4 (Lima, Melina, 2012, p. 115-116).

Segundo a literatura, a tese de Iara Costa Leite (2013) inovaria em dois sentidos, pelo menos. Por um lado, considerada por Cabral (2016, p. 6) como pioneira em investigar aprofundadamente a política doméstica da cooperação brasileira, com foco em dois atores líderes: a Embrapa e o SENAI. Por outro, conforme Klein e Milani (2023, p. 421-422), na

¹¹⁴ Para subsidiar a seção da Embrapa, a autora entrevistou, em 2011, os funcionários José Luiz Bellini Leite, economista e pesquisador da Embrapa África, e João Batista Beltrão Marques.

contribuição para a discussão teórica da definição de CSS, pois realizara “[...] um estudo minucioso — e ainda muito atual — das diferentes concepções da expressão, suas origens e usos políticos”. A partir do estudo de caso de duas instituições nacionais estruturadas para o desenvolvimento doméstico, e que apresentavam trajetória de envolvimento similares na CTPD brasileira¹¹⁵, procura compreender “[...] os determinantes do envolvimento do Brasil na CTPD e os impactos da alocação crescente de recursos oficiais brasileiros para a promoção do desenvolvimento internacional sobre a formulação da política externa brasileira” (Leite, I., 2013, p. 27).

De uma perspectiva, estas instituições identificam-se com modelos de desenvolvimento direcionados para o crescimento econômico e o avanço tecnológico-científico. Em razão do progressivo aumento nas demandas durante o governo Lula da Silva, elas fortaleceram suas áreas de Relações Internacionais e procuraram influenciar o processo decisório da CTPD, considerando lições aprendidas durante a implementação dos projetos e elementos de seus respectivos planejamentos estratégicos¹¹⁶. De outra, o advento do Governo Dilma Rousseff engendrou novas prioridades na política externa e no desenvolvimento, gerando caminhos distintos entre as duas instituições. Enquanto no SENAI a atuação na CTPD foi desmobilizada, na Embrapa continuou relevante¹¹⁷. Tal relevância, segundo a autora, poderia estar associada a maior competitividade da agricultura brasileira e a capacidade da Embrapa de criar opções alternativas de fontes de recursos humanos e financeiros para implementar essas ações (Leite, I., 2013, p. 297). No contexto político nacional de 2012/2013, a polarização entre o Agronegócio e a Agricultura Familiar dentro da Empresa, poderia vir a

¹¹⁵ “g) tiveram seu envolvimento na CTPD induzido, inicialmente por doadores tradicionais e por redes funcionais das quais fazem parte há décadas (como o CGIAR, do qual a EMBRAPA faz parte desde os anos 80, e o CINTERFOR, do qual o SENAI faz parte desde os anos 60); h) tiveram seu envolvimento na CTPD induzido, posteriormente, pela diplomacia brasileira, identificando-se interfaces no discurso presidencial desde o Governo Cardoso, no caso do SENAI, e desde o Governo Lula, no caso da EMBRAPA; i) não tiveram o seu envolvimento inicial na CTPD apoiado por interesses setoriais organizados;” (Leite, I., 2013, p. 295).

¹¹⁶ “n) aprenderam que esses impactos de planejamento cuidadoso e de engajamento multianual, particularmente no caso dos países menos desenvolvidos; o) buscaram focar sua ação, em países menos desenvolvidos, em projetos estruturantes, no âmbito dos quais contam com funcionários em campo ininterruptamente; p) aprenderam que as iniciativas são mais eficientes e eficazes em países de maior desenvolvimento relativo e estabilidade política, os quais podem oferecer contrapartidas, onde os impactos são mais imediatos e com os quais a dimensão ganha-ganha da cooperação aparece de forma mais visível; q) buscaram incidir de forma mais ativa sobre o processo decisório da CTPD com base nas lições aprendidas e no ajuste de objetivos e recompensas esperados, desenhando prioridades próprias e demandando planejamento mais cuidadoso das ações, no que por vezes entraram em choque com a ABC e com o MRE;” (Leite, I., 2013, p. 295-296).

¹¹⁷ “s) enfrentam o desafio de diversificar suas fontes de financiamento, e o envolvimento na CTPD foi pensado como mecanismo possível tanto para contribuir para seu equacionamento quanto para promover negócios internacionais, embora no caso da EMBRAPA esses objetivos apareçam de forma mais velada;” (Leite, I., 2013, p. 296).

comprometer o alinhamento da instituição a uma ação estratégica na CTPD – maior rotatividade nos quadros na área internacional e memória institucional mais frágil (Leite, I., 2013, p. 298).

Atualmente, há poucos estudos sobre a cooperação agrícola brasileira tratando especificamente da área cotonícola com países africanos. Considera-se que isto esteja relacionado aos seguintes fatores, trata-se de: um período histórico recente, com a cooperação iniciada com a assinatura do Projeto Cotton-4 em 2009; uma dinâmica ainda em desenvolvimento, com previsão de encerramento do Projeto guarda-chuva BRA/12/002 em 2026; um campo com poucos pesquisadores/autores: 6 autores com produções relacionadas a uma pesquisa principal, dissertação (2) ou tese (3), produzindo artigos (11), capítulos de livros (5), ou a um grupo de estudo com produções variadas (3); demais autores (9) com produções individuais (5) ou em parceria (3).

O objetivo desta revisão de literatura foi mapear os estudos que tratam do tema, o que foi realizado por meio de busca no software *Publish or Perish*, nos bancos de dados de Teses e Dissertações (BDTD) – disponível no Portal Brasileiro de Acesso Aberto à Informação Científica (Oasisbr) - e no Observatório da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (OCID), com protocolos aplicados em 2020 e 2021, e por triangulação de referências. Foram excluídos os trabalhos que não puderam ser acessados para leitura, aqueles cuja menção aos projetos algodoeiros tivesse a finalidade exemplificativa; assim como as avaliações externas dos projetos: Cotton-4 (Consórcio Plan; Articulação Sul, 2015a), Cotton-4+ Togo (Consórcio Plan; Articulação Sul, 2015b); Relatório de Avaliação de Meio termo do projeto Guarda-Chuva BRA/12/002 (Articulação Sul, 2022).

Quadro 2 - Cooperação cotonícola: autores e suas produções em ordem cronológica

Nomes dos Autores	Título	Tipo de documento	Ano
Almeida, Beatriz Moreira	O Projeto Cotton-4: “apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do Cotton-4”	TCC/ Especialização em RI/UNB	2011
Cesarino, Letícia	Anthropology of development and the challenge of South-South cooperation	Artigo/revista	2012
Anunciato, Renata Oliveira	A atuação da EMBRAPA no Projeto Estruturante para o COTTON-4: a influência da Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira	Artigo/Seminário/ SEBREEI	2013
Anunciato, Renata Oliveira; Marx, Vanessa	Política Externa Brasileira e a atuação da Embrapa no caso do Cotton-4	Artigo /ANAIIS /ABRI	2013
Cesarino, Letícia	South-South Cooperation Across the Atlantic: Emerging Interfaces in International Development and Technology Transfer in Agriculture	Tese/ University of California, Berkeley	2013
Anunciato, Renata Oliveira	Política externa brasileira e a atuação da Embrapa no caso do Cotton-4	Dissertação/Ciência Política/ UFRGS	2014
Anunciato, Renata Oliveira; Marx, Vanessa	Política externa brasileira e a atuação da Embrapa no caso do Cotton-4	Artigo/ Revista	2014

Cesarino, Letícia	Antropologia Multissituada e a questão da escala: reflexões com base no estudo da cooperação sul-sul brasileira	Artigo/ Revista	2014
Najar, Christiane Souza Viana	Cooperação Sul-Sul como instrumento para o desenvolvimento sustentável: um estudo dos projetos Cotton-4 e Pró-Savana	Monografia/ Bacharel em RI/ UNB	2014
Cesarino, Letícia	Brazil as an Emerging Donor in Africa's Agricultural Sector: Comparing Two Projects.	Artigo/ Revista	2015
Bueno, Adriana Mesquita Corrêa**	Um exame da estratégia de cooperação Sul-Sul brasileira para o fortalecimento do setor cotônico de países em desenvolvimento.	Artigo/ANAIIS/ ABRI	2015
Canesin, Carlos Henrique**; Bueno, Adriana Mesquita Corrêa**	Agricultura, comércio internacional e cooperação sul-sul: o contencioso do algodão Brasil-EUA	Capítulo/Livro	2015
Cesarino, Letícia	Communication in International Technical Cooperation: an Anthropological Systems Approach	Capítulo/livro	2017b
Cesarino, Letícia	Anthropology and the South-South encounter: on "culture" in Brazil-Africa Relations	Artigo/revista	2017a
Bueno, Adriana Mesquita Corrêa**	O processo avaliativo da cooperação técnica internacional: a experiência da Embrapa no projeto Cotton-4.	Capítulo/Livro	2018b
Pomeroy, Melissa; Waisbich, Laura Trajber	Avaliando a Cooperação Técnica Sul-Sul do Brasil: Reflexões de uma prática em construção	Capítulo/livro	2018
Bueno, Adriana Mesquita Corrêa**	A intersecção das agendas de política externa comercial e de cooperação sul-sul para o desenvolvimento: a (não) estratégia brasileira para o setor algodoeiro dos países do C4 e do Togo.	Tese/Ciência Política/ UERJ	2018a
Rocha, André Santos	A política externa e geopolítica brasileira na era Lula: uma análise dos acordos de cooperação técnica para a África	Artigo/Anais/Livro	2018
Rocha, André Santos	Cartografia e geopolítica das relações sul-sul: sobre a cooperação técnica Brasil-África	Artigo/ Revista	2019a
Rocha, André Santos	Geografia da Cooperação Internacional para o desenvolvimento: um olhar estratégico das relações Brasil – África no início do século XXI	Artigo/ Livro	2019b
Abreu, Gustavo Luiz Xavier de	Análise do PROJETO COTTON-4 +Togo enquanto instrumento da territorialidade do projeto geopolítico Brasileiro no contexto da cooperação Sul-Sul	Dissertação/ UFRural do RJ	2019
Cesarino, Letícia	Doing research on unstable ground The ebb and flow of Brazilian South-South cooperation, from Lula to Bolsonaro	Capítulo/ livro	2019
Abreu, Gustavo Luiz Xavier de	Cooperação Sul-Sul entre Brasil e África: utilizando a geopolítica crítica para analisar a construção de hegemonia no caso do Cotton-4 + Togo	Artigo/ Revista	2020
Silva, Daniel Martins; Moreira, Álvaro	The Trajectory of Brazilian South-South Cooperation on Cotton in Africa	Artigo/ Revista	2020
Bueno, Adriana Mesquita Corrêa**	The Linkage between International Trade and International Cooperation for Development in the Foreign Policy context: The Cotton-4 project (2009-2013).	Artigo/ Revista	2020
Moreira, Álvaro Gomes	From the paradigmatic to the practical battlefield: Southern development cooperation practices in a traditional aid hosting context	Artigo/Revista	2020

Moreira, Álvaro Gomes	From ad hoc to durable? Development cooperation and institutional bricolage in the cotton sector in Benin	Tese/Estudos de Desenvolvimento/ University of Sussex	2021
Pereira, Wina Eleana Lages**	Transferência de tecnologia de cultivar no âmbito internacional: experiência do C-4.	Dissertação/ PROFNIT/UnB	2021
Chamon, Ana Luísa de Almeida Lourenço	A insuficiência do regime jurídico para a cooperação técnica internacional prestada pelo Brasil	Monografia/ Graduação Direito/UnB	2022*
Navarro, Sophia Carla Sant'Ana.	A difusão de políticas públicas e as capacidades estatais: um estudo sobre o projeto de cooperação do Cotton-4 + Togo	Dissertação/ Mestrado em Análise de Políticas Públicas/ USP	2024*

Fonte: elaborado pela autora a partir da busca realizada pelo software *Publish or Perish* (2008-2021); na BDTD (2005-2022), e por triangulação de referências.

*Dada a relevância, incluiu-se estudos de 2022 e 2024.

**Funcionários da Embrapa.

No Quadro 2, intitulado “Cooperação cotonícola”, 30 trabalhos divididos entre monografias de graduação (2) e especialização (1), teses (3), dissertações (4), artigos (15) e capítulos de livros (5), abordam o tema da cooperação técnica cotonícola brasileira com países africanos. Observa-se que em termos de autores, o número fica reduzido a 15, alguns produzindo mais de um trabalho sobre a temática. Logo, a maior parte das publicações estão relacionadas às pesquisas de mestrado e doutorado de 5 autores (Abreu, 2019, 2020; Anunciato, 2013, 2014; Bueno, 2015, 2018a, 2018b, 2020; Cesarino, 2012, 2013, 2015, 2017a, 2017b, 2019; Moreira, 2020, 2021) e a um grupo de pesquisa (Rocha, 2018, 2019a, 2019b)¹¹⁸. Nesta parte da revisão de literatura não se procurou aprofundar a análise dos trabalhos. Buscou-se mapeá-los, selecionar os que tivessem relação com os projetos cotonícolas, a fim de identificar o estado da arte da pesquisa sobre o tema, assim como, justificar a originalidade da tese e a possível contribuição dela neste cenário¹¹⁹.

O primeiro trabalho sobre a cooperação cotonícola é o de Beatriz Moreira Almeida (2011), centrado no Projeto Cotton-4. O trabalho de conclusão de curso sumariza a política externa do Brasil para a África (1822-2010), traça o perfil dos países africanos e seus interesses na cooperação, sintetiza o histórico e analisa o desenvolvimento do projeto (2009-2011). No que concerne à Embrapa, a autora identifica a Embrapa Algodão como “instituição executora primordial”; o papel da Secretaria de Relações Internacionais (SRI) da Embrapa; e as dificuldades e os desafios apontados pela técnica responsável pelo projeto desde 2010, Adriana

¹¹⁸ Carlos Henrique Canesin é graduado em Relações Internacionais e Ciências Econômicas, Mestre e Doutor em Relações Internacionais pela UnB; ingressando como funcionário da Embrapa em 2011, na função de Analista “A” - Cooperação Internacional. Segundo seu currículo *lattes*, suas áreas de pesquisa são comércio e cooperação/desenvolvimento/integração internacional, sendo o trabalho em coautoria com Adriana Bueno (2015), também funcionária da Embrapa, o único trabalho relacionado ao tema do algodão.

¹¹⁹ Pretende-se, em trabalhos futuros, realizar uma revisão de literatura do tema sob parâmetros comparativos mais amplos.

Mesquita Corrêa Bueno (Almeida, 2011, p. 21). Entre suas conclusões, Almeida indica ganhos para o Brasil e os países do C-4 com a cooperação. Afirmar que a implementação de projetos como este pela Embrapa, tornaria mais competitiva a tecnologia brasileira em outras partes do mundo e legitimaria a credibilidade do Brasil como prestador de cooperação internacional, além da promoção da projeção de imagem positiva tanto da Empresa quanto do País (Almeida, 2011, p. 20). Além disso, o projeto estaria favorecendo outros interesses da Estatal, tais como a Medida Provisória da internacionalização da Embrapa, que proporcionaria mais independência para atuar externamente.

Na pesquisa de mestrado de Renata Anunciato, há quatro trabalhos relacionados ao Projeto Cotton-4: os artigos apresentados em eventos da área de Relações Internacionais (Anunciato, 2013; Anunciato; Marx, 2013); a dissertação (Anunciato, 2014); e o artigo produto da dissertação (Anunciato; Marx, 2014). Os artigos de 2013 focam na Cooperação Sul-Sul Brasil-África, aportando o caso da cooperação técnica do Projeto Cotton-4 e identificando o fator Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) para a continuidade do Projeto em 2012. Enquanto no primeiro, o recorte histórico das relações do Brasil com o continente africano abrangia 1950-2010; no segundo, restringia-se ao período de 2003 a 2010, abordando sucintamente o renascimento africano e destacando os dados do projeto entre 2009 e 2013.

Na dissertação, analisou-se a Embrapa como possível ator nas Relações Internacionais¹²⁰, devido ao aumento do seu papel no continente africano através da Política Externa Brasileira, a partir do governo Lula da Silva, no eixo da cooperação Sul-Sul. Com o estudo de caso do Projeto Cotton-4 (2009-2013), implementado pela Empresa, sob coordenação da ABC/MRE, concluiu-se que a Embrapa passa a ter um papel na PEB como instrumento de política externa, por meio da efetivação da cooperação agrícola do projeto, mas não se torna um ator nas Relações Internacionais. Destaca-se, ainda, a inserção do IBA como fonte de recursos, e a segunda etapa com o Projeto Cotton-4 + Togo, como a intensificação das atividades da Embrapa no continente africano (Anunciato, 2014, p. 65).

Na monografia de Relações Internacionais de Christiane Souza Viana Najar (2014) é analisada a relação entre a Cooperação Sul-Sul e o desenvolvimento sustentável, buscando verificar a eficácia, por meio da atuação brasileira em dois projetos estruturantes na área da agricultura: Cotton-4 e ProSavana. Deste exame, no qual a Embrapa é a implementadora dos projetos, a autora conclui que o Projeto Cotton-4 teria características mais condizentes com os objetivos do desenvolvimento sustentável (econômico, ambiental, social e cultural). Ressalva,

¹²⁰ Usou-se como “[...] definição para participante de um processo ou de um fenômeno” (Anunciato, 2014, p. 12).

em sua pesquisa, a existência de possíveis vieses pelo fato de as fontes disponíveis terem sido primordialmente oficiais.

A antropóloga e pesquisadora Letícia Cesarino, por sua vez, utiliza a experiência do trabalho de campo, realizado principalmente na Embrapa Estudos Estratégicos e Capacitação (CECAT) (Brasil), no Escritório Regional da Embrapa na África (Gana) e no Projeto Cotton-4 (Mali) (Cesarino, 2013, p. 97; Cesarino, 2017a, p. 2); entre 2010 e 2012, para a sua tese (Cesarino, 2013), em quatro artigos (Cesarino, 2012; 2014; 2015; 2017a) e em dois capítulos de livros (Cesarino, 2017b; 2019). Numa abordagem antropológica sobre a Cooperação Sul-Sul entre Brasil e África como a formação de uma nova composição (“*assemblage*”) técnico-social através do Atlântico Sul, Cesarino (2013) busca interfaces, principalmente, entre a cooperação para o desenvolvimento e a transferência de tecnologia. Esta análise está baseada empiricamente em seu trabalho de campo multissituado (etnográfico) na cooperação técnica agrícola implementada pela Embrapa no Projeto Cotton-4. O artigo de 2014, produto relacionado diretamente a tese, operacionaliza o instrumental analítico de escalas, contextos, domínios e analogias na antropologia, para analisar a cooperação Sul-Sul brasileira com o continente africano, a partir do seu trabalho de campo nas iniciativas: Embrapa Estudos Estratégicos e Capacitação e Projeto Cotton-4 (Cesarino, 2014).

No artigo de 2015, para compreender o que seriam as políticas de cooperação Sul-Sul com base nos seus estudos etnográficos, Letícia analisa o Brasil como provedor de cooperação técnica para o continente africano na área agrícola, entre 2010 e 2012, comparando os projetos executados pela Embrapa: ProSavana e Cotton-4 (Cesarino, 2015). Em 2017, as duas publicações revisitam os trabalhos anteriores. A primeira, com foco na cultura para descrever a cooperação brasileira e a distância entre o discurso e a implementação, com base nas capacitações em Brasília e no Projeto Cotton-4 (Cesarino, 2017a). A segunda, abordando a comunicação na cooperação técnica internacional, isto é, nas iniciativas de transferência de tecnologia como parte de projetos de desenvolvimento internacional, a partir do Projeto Cotton-4 (Cesarino, 2017b).

Em 2019, a pesquisadora retraçaria o caminho realizado pela perspectiva etnográfica que a conduziu a uma pesquisa multissituada sobre projetos liderados pela Embrapa na África Ocidental, entre 2010 e 2012 (Cesarino, 2019, p. 109). Assim, o capítulo aponta as escolhas metodológicas e teóricas, sintetizando, de certa forma, os trabalhos prévios. Como continuaria acompanhando a CSS brasileira via relatórios e publicações de pesquisadores, profissionais para o desenvolvimento e pela imprensa depois da tese (2013), Cesarino identificaria incertezas no campo de pesquisa com as mudanças de governo e, conseqüentemente, da política externa:

período Dilma Rousseff, Michel Temer, principalmente do recém-eleito presidente em 2018, Jair Bolsonaro, levantando questões sobre tais implicações para os pesquisadores.

André Santos da Rocha, geógrafo, mestre e doutor em geografia, nos três artigos elencados, pesquisa o entrelaçamento entre Cooperação Internacional e Geopolítica, com destaque para o papel da política externa brasileira na África. Através de modelos cartográficos com base nos dados da ABC/MRE (2000-2014), o autor busca observar a territorialidade da cooperação técnica brasileira no continente africano¹²¹, não aprofundando o papel da Empresa em si. A Embrapa é indicada como parceiro executor com “presença massiva” na área agrícola, destacando-se a cotonicultura na “[...] territorialidade da expansão tecnológica brasileira [...]” para países de língua inglesa e francesa por meio dos projetos de cooperação, *e.g.* Cotton-4, Togo, Tanzânia e Senegal (Rocha, 2018, p. 139). Os outros dois artigos do autor, seguem essa lógica, salientando volumes e valores empregados nos projetos estruturantes, o “[...] espraçamento e diversificação para além dos PALOPs” para a África Ocidental – Cotton-4 + Togo [...]” (2019b, p. 322), e identificam o projeto Cotton-4, como projeto estruturante dentro da cooperação técnica em agricultura, no subsetor cotonicultor (2019a, p. 10-11). Além do destaque da importância na agricultura e na territorialização do continente, à guisa de conclusão indicaria a questão da pesquisa e inovação¹²².

O geógrafo Gustavo Luiz Xavier de Abreu, por sua vez, seria orientado na dissertação em geografia, pelo professor André Santos da Rocha, por isso, a afinidade temática e conceitual. Na dissertação, analisaria o Projeto Cotton-4+Togo como instrumento de territorialização do projeto geopolítico brasileiro no contexto da cooperação Sul-Sul, e a Embrapa como o “[...] braço técnico territorializador [...]” na África (Abreu, 2019, p. 80). Embora também não aprofundasse na dissertação o papel da Empresa em si. No contexto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, o autor considera que haveria países que se utilizariam dessa modalidade de cooperação como estratégia de projeção de hegemonia. No cenário da PEB (2003-2010), fundada no discurso das relações de cooperação Sul-Sul, opostas às cooperações Norte-Sul - caracterizadas como hegemônicas e imperialistas -, o autor buscaria

¹²¹ “A cooperação Técnica Brasileira na África é marcada pela transformação material no território, que compreende tanto a territorialização de empresas e instituições Brasileiras, com maior destaque para Embrapa e a Fiocruz – que representam notoriamente o *know-how* brasileiro nestes setores de agricultura e saúde; e a transformação de bases e dinâmicas econômicas em muitos locais onde esses projetos se desenvolvem – vide o papel dos projetos na área de agricultura que dinamizam setores da agricultura familiar e melhoramento da produção de produtos de exportação” (Rocha, 2019b, p. 323).

¹²² “Além disso entendemos que no plano prático, as Instituições vinculadas a esse estado irão desenvolver esse potencial técnico, logo a participação de instituições brasileiras na cooperação com outros países revela o potencial de pesquisa e a centralidade de algumas delas nos processos inovativos - tais como a Embrapa, Fiocruz e inúmeras Universidades Públicas e instituições” (Rocha, 2019a, p. 14).

avaliar as possíveis diferenças entre discurso e prática com relação à territorialização do potencial técnico, econômico e político do Brasil naquele continente via o projeto em tela (Abreu, 2019, p. 87).

No artigo, produto direto da dissertação (Abreu, 2019), Abreu (2020) coloca em evidência a mobilização da geopolítica crítica para o exame da construção da hegemonia com o caso do projeto Cotton-4+Togo. O autor afirmaria, categoricamente, que o País estaria se consolidando como uma “[...] potência hegemônica no âmbito da cooperação técnica em agricultura [...]” pois, ainda que o Projeto Cotton-4 fosse composto majoritariamente por órgãos estatais, haveria “[...] forte presença do capital privado brasileiro em solo africano [...]” (Abreu, 2020, p. 110). Ou seja, um projeto estatal brasileiro deste vulto propiciaria “[...] caminhos para outras formas de territorialização do poder do Brasil na África” – por exemplo, construtoras e empresas do setor energético (Abreu, 2020, p. 110).

Adriana Bueno, graduada e mestra em Relações Internacionais, é analista de cooperação internacional da Embrapa desde 2010¹²³. Em 2015, seus trabalhos apresentariam uma prévia da pesquisa da tese, relacionando o contencioso do algodão na OMC, os projetos de cooperação técnica cotonícolas e a CSS brasileira (Bueno, 2015; Canesin; Bueno, 2015). O escopo de sua tese doutoral foi analisar se a intersecção entre as agendas de Política Externa Brasileira concernentes às áreas comercial (contencioso do algodão na OMC) e de cooperação internacional (Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento - CSS-D) ocorreram de forma planejada ou fortuita no período de 2002 a 2016 – com foco no processo decisório e na participação dos atores domésticos. Para isso, Bueno adotaria como principal hipótese a de que o Brasil teria desenvolvido “[...] uma estratégia de CSS-D voltada para o fortalecimento do setor algodoeiro de países em desenvolvimento resultante da política externa comercial no âmbito da OMC” (Bueno, 2018a, p. 37), a qual seria refutada pela autora, por entender não ter

¹²³ Bacharel em Relações Internacionais pela UNESP (2006), Mestra em Relações Internacionais pela UNESP/UNICAMP/PUC-SP (2010), Doutora em Ciência Política pelo IESP/UERJ (2018). Na Embrapa desde 2010, como analista em cooperação internacional, foi Coordenadora de Cooperação Técnica da extinta Secretaria de Relações Internacionais da Embrapa (2017-2018); Supervisora de Relações Multilaterais da Gerência de Relações Estratégicas Internacionais da extinta Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas (2018-2023). Atualmente, trabalha com políticas públicas na Gerência-Geral de Inteligência e Planejamento de PDI da Diretoria de Pesquisa e Inovação da Embrapa e está supervisora da Supervisão de Políticas Públicas (DEPI/GIPDI/SPP).

havido estratégia orientadora¹²⁴. Considerando a atuação profissional, o estudo de caso da tese foram dois projetos de cooperação técnica internacional com países africanos para o setor cotonícola: o Projeto Coton-4 e o Projeto Cotton-4 +Togo, ambos sob a coordenação da ABC/MRE e execução da Embrapa e, nos quais, a autora atuou como gestora (Bueno, 2018a).

Como produto direto da tese, porém circunscrito ao estudo de caso do Projeto Cotton-4 (2009-2013), Bueno (2020) publicaria um artigo, na edição especial sobre os países do Cotton-4, na *Development Cooperation Review (DCR)*, publicado pelo *Research and Information System for Developing Countries (RIS)*¹²⁵. A experiência como analista da Embrapa responsável pelo Projeto Cotton-4, de 2010 a 2015, também proporcionaria escrever sobre o processo avaliativo da cooperação técnica internacional, as bases orientadoras da avaliação interna *ad hoc* desse Projeto e as lições então apreendidas. Ao final, a Embrapa elencaria os principais desafios enfrentados pelo projeto e elaboraria: 11 recomendações para a proposta do projeto Coton-4 + Togo, 3 para a SRI da Embrapa - concernentes ao aprimoramento no processo de gestão e articulação da cooperação técnica internacional -, e 2 para as Unidades Descentralizadas (Bueno, 2018b, p. 73-74). No mesmo livro, em outro capítulo, Melissa Pomeroy e Laura Waisbich (2018) refletem sobre Monitoramento e Avaliação da CTSS do Brasil, partindo de duas avaliações: do Projeto Cotton-4, em 2015, e do Centro de Excelência contra a Fome (2011-2016). No entanto, não abordam a atuação da Embrapa.

Na mesma edição especial da *Development Cooperation Review (DCR)*, os autores Daniel Silva¹²⁶ e Álvaro Moreira (2020) analisaram a trajetória da cooperação Sul-Sul algodoeira do Brasil com os países africanos, entre 2009 e 2020. Por um lado, identificaram esta cooperação como o carro-chefe do modelo de cooperação Sul-Sul estruturante, que proveria: ações de compartilhamento de conhecimento, desenvolvimento de capacidade

¹²⁴ Conclui não ter havido estratégia orientadora em decorrência de fatores gerais e específicos, que teriam levado os tomadores de decisão vinculados ao MRE a uma atuação reativa às demandas dos parceiros (países, organismos internacionais, IBA, IBCs) e aos estímulos (recursos) provenientes do cruzamento entre as agendas comercial e de CSS-D. Nos fatores gerais, apresenta a “[...] falta de marco legal para a cooperação internacional, em especial a prestada; à baixa capacidade de coordenação da ABC e do MRE em CSS-D; e à pouca ou nenhuma, priorização estratégica das demandas recebidas” (Bueno, 2018a, p. 216-217). No caso dos fatores específicos elenca “[...] alto volume de recursos recebidos e disponibilizados em pouco tempo para a execução exclusiva de iniciativas no setor algodoeiro, o número limitado de instituições brasileiras que possuem expertise nessa cultura e a disputa entre o setor produtivo e o MRE quanto à destinação dos recursos financeiros para a CSS brasileira” (Bueno, 2018a, p. 217). Vide também: Bueno (2018a, p. 200, 212).

¹²⁵ *Research and Information System for Developing Countries (RIS)* é um instituto de pesquisa política autônomo, sediado em Nova Deli, Índia. Entre as 7 revistas que publica, destaca-se a *Science Diplomacy Review* – sobre a temática da Diplomacia Científica - e a *Development Cooperation Review (DCR)*, que trata da temática de Cooperação para o Desenvolvimento liderada pelo Sul – Cooperação Sul-Sul.

¹²⁶ Daniel Martins Silva, Pesquisador Associado do Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul – Articulação Sul. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e mestre na mesma área pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP).

complementado com suporte de material e de infraestrutura. Por outro, justificam a importância de traçar um histórico da cooperação. Primeiro, porque devido a regularidade dos projetos ao longo de 12 anos, eles teriam igualmente desencadeado o desenvolvimento dos mecanismos da cooperação técnica brasileira. Segundo, porque buscariam suprir uma lacuna na literatura relativa à história dos projetos cotonícolas brasileiros que, por sua vez, refletiriam a própria trajetória do País como provedor do Sul (Silva; Moreira, 2020, p. 4). Para tal trajetória, os autores elaborariam uma periodização: 1ª Geração, “O Projeto Cotton-4” (2009-2013); 2ª Geração, “Expansão e adaptação às novas circunstâncias” (2014-2018); 3ª Geração, “Projetos direcionados e de pequena escala” (2019-); sintetizada no Quadro 3.

Quadro 3 - Expansão dos projetos cotonicultores em 3 gerações de projetos (2009-2020)

Geração	Caracterização	Projetos
1ª Geração (2009-2013)	- Primeiro projeto estruturante na cooperação agrícola com países africanos; - Iniciativa de ampla-escala, longo prazo e amplo alcance, combinando desenvolvimento de capacidades e apoio material; - Projeto sub-regional: Benim, Burkina Faso, Chade e Mali (grande quantidade de recursos financeiros e arranjos logísticos complexos); - Conteúdo com três eixos agrônômicos principais (técnicas agrícolas, manejo de pragas e desenvolvimento genético); concentração de UTD no Mali; público-alvo de pesquisadores e agrônomos; - Avaliação externa em 2015: transferência de tecnologia exitosa por parte da Embrapa (IBC); - Destinação de 10% dos recursos do contencioso do algodão para os projetos via IBA (2012); - Projeto <i>showcase</i> no fórum do Comitê do Algodão na OMC, gerando ampliação de demanda de países do Sul Global.	Projeto Cotton-4 (2009-2013)
2ª Geração (2014-2018)	- Projeto Cotton-4 como referencial: manutenção do desenho e conteúdo; projetos sub-regionais; - Adoção de recomendações da avaliação independente (Plan; Articulação Sul, 2015a); - Nova forma de gestão de projetos a partir da utilização do Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul (2013); - Cotton-4 + Togo, Cotton Shire Zambeze, Cotton Victoria: manteriam os três eixos agrônômicos principais do Cotton-4, mas conferiam maior destaque para a extensão rural, tendo os produtores de algodão como público-alvo; - Antes da 2ª Geração, participação da UFLA como implementadora na “modesta iniciativa” do projeto de Cursos de Treinamento em algodão, fora do âmbito da ABC¹²⁷; - Ingresso da UFLA como implementadora pela ABC no projeto Cotton Victoria, devido a retração gradual da Embrapa na participação dos projetos. O Projeto teria ajustes às características específicas da instituição.	Cotton-4 + Togo (2014-2019) Cotton Shire Zambeze (2014-2019) Cursos de Treinamento em Algodão (2015-2020) ¹²⁸ Cotton Victoria (2016-2020)

¹²⁷ Os autores não especificam o período de execução ou os canais diplomáticos utilizados para sua realização, apenas informam que não estava sob supervisão da ABC (Silva; Moreira, 2020, p. 8).

¹²⁸ Quando tratam do Curso de Treinamento, os autores não mencionam o Centro de Difusão de Tecnologias Algodoeira (CEDITAC) em Catuti, Minas Gerais, Brasil.

3ª Geração (2019-)	- Projetos direcionados: orçamento menor e metas específicas, com atividades adaptadas às necessidades locais e a capacidade de implementação dos parceiros¹²⁹; - Muitos são continuação de projetos sub-regionais anteriores, mas no formato bilateral, favorecendo atenção a questões específicas dos países; - Diversificação dos parceiros implementadores (universidades, órgãos regionais de extensão rural, organizações do setor privado e agências públicas).	Cotton Senegal Cotton Solos Cotton Zimbábue Cotton Moçambique* Cotton Fibras* (Cotton Benin) Cotton Cameroun* Cotton Etiópia*

Fonte: elaborado pela autora com base em Silva e Moreira (2020).

*Projetos em negociação em 2019, conforme os dados da ABC/MRE acessados por Silva e Moreira (2020).

Dada a relevância do artigo, cabe expressar, desde já, algumas considerações. A proposta dos autores de realizar um panorama sobre a trajetória da cooperação brasileira Sul-Sul dos projetos de cooperação com a África, em um artigo de 12 páginas, foi cumprida. Concorde-se, particularmente, quanto a apontar o papel que esta cooperação teve como “gatilho” para desenvolver os mecanismos de cooperação técnica do Brasil, tornando-os um caso de estudo único (Silva; Moreira, 2020, p. 4). Outro elemento importante, foi indicar a relevância do Projeto Cotton-4 como caso de sucesso no Comitê do Algodão na OMC e a recepção dos recursos do contencioso do algodão, por meio do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). Quanto ao perfil das parceiras implementadoras brasileiras ou as Instituições Brasileiras Cooperantes (IBCs), não há aprofundamento sobre elas. Haveria somente a identificação do papel inicial da Embrapa nos projetos, e o destaque para sua gradual retração na participação como canal de entrada para a UFLA, a partir do Projeto Cotton Victoria.

No que tange à categorização realizada pelos autores, ressalvaria que o projeto de cooperação “Curso de Aperfeiçoamento” teve a primeira versão elaborada no Ministério de Relações Exteriores, pela Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC) e pelo IBA, tendo sido idealizado para ser realizado no Brasil, direcionado para países africanos de língua portuguesa, assim, seu objetivo e propósito destoaria dos demais projetos de Segunda Geração. O S006, a versão do Curso no guarda-chuva do projeto BRA/12/002, já sob a coordenação da ABC, difere dos demais projetos, como referencial, aportando particularidades, tais como a implementação do Centro de Difusão de Tecnologias Algodoeira (CEDITAC) em Catuti, Minas Gerais. Ou seja, constituindo uma infraestrutura apropriada para se tornar referência em capacitação para público externo, também relacionado aos projetos trilaterais voltados para a América Latina, não apenas para os bilaterais.

Logo, este projeto poderia ser identificado como uma iniciativa de internalização da cooperação internacional cotonícola no Brasil. Primeiro porque constituiu um ponto de

¹²⁹ Diferentemente dos projetos sub-regionais que demandavam arranjos logísticos complexos e uma grande quantidade de recursos (Silva; Moreira, 2020, p. 9).

convergência para a produção da agricultura familiar algodoeira no Norte de Minas (MG, Brasil), a partir do município de Catuti para as cidades vizinhas. Segundo, porque tem sido local para compartilhar, trocar experiências e boas práticas em subprojetos coordenados pela ABC/MRE com 15 países africanos produtores de algodão: Benim, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, Chade, Etiópia, Mali, Quênia, Tanzânia, Moçambique, Malawi, Togo, Senegal e Zimbábue. Assim, por mais que o CEDITAC fosse inaugurado apenas em 2021, posteriormente a publicação do artigo, sua construção estava prevista no PRODOC do Projeto e seu desenvolvimento e construção publicizados nos sítios da UFLA e da ABC/MRE. Esta particularidade desse projeto, que pode torná-lo mais duradouro, não foi abordado no artigo, mas faz parte do Seção 4 da tese.

O pesquisador Álvaro Gomes Moreira trabalhou como gestor de projetos de cooperação para o desenvolvimento antes de ingressar no doutorado em Estudos para o Desenvolvimento (Moreira, 2021, p. 8). Entre 01/10/2014 e 31/07/2015, foi analista de Projeto na Divisão de África na ABC/MRE, quando era responsável por gerenciar todos os projetos de cooperação técnica com o Benim, o que o levou a escolher o país como foco da pesquisa e, por sua vez, a identificar o projeto de algodão como o tema mais promissor (Moreira, 2021, p. 10, 33-34). A pesquisa de tese aborda a trajetória da cooperação para o desenvolvimento do setor algodoeiro do Benim (1960-2018), centrada na longa duração do contexto do “anfitrião” (receptor) e não nas experiências de curta duração dos projetos cotonícolas. Por isso, buscava compreender como o setor incorporaria os arranjos institucionais dos projetos de cooperação para o desenvolvimento nas instituições de forma duradoura (Moreira, 2021). Como os projetos moldam as estruturas e práticas tanto dos projetos seguintes quanto do setor algodoeiro, concluiria que essa “bricolagem institucional”¹³⁰ com os arranjos institucionais dos projetos é um processo moldado pelas relações de poder, nas quais, as experiências iniciais têm um peso particular.

Considerando que o foco da tese de Moreira (2021) é o contexto do anfitrião/receptor da cooperação, os projetos cotonícolas brasileiros fariam parte da terceira onda de projetos para o desenvolvimento do setor cotonícola beninense. Esta dar-se-ia após 2004, com a implementação iniciando em 2009, em um período no qual a CSS ganharia força com projetos de China, Índia, Brasil (Cotton-4 e Cotton-4+Togo) e Turquia (Moreira, 2021, p. 63-65). No artigo, Moreira (2020) centra-se na discussão sobre o ingresso das práticas da CSS em um

¹³⁰ “In this research, the concept of ‘institutional bricolage’ serves to shed light on the use of project components in other institutional settings and in subsequent projects – or how, in this process, such components go from ad hoc to durable” (Moreira, 2021, p. 25).

contexto de recepção de cooperação moldado pela e/ou para a ajuda tradicional. Desta forma, tal inserção ocorreria enfrentando incompatibilidades práticas, as quais afetariam os projetos de CSS, ressaltando o papel do receptor da ajuda em moldar as práticas de cooperação para o desenvolvimento. Consequentemente, a mudança nas práticas de cooperação para desenvolvimento dependeria mais do receptor (host) do que da agenda de doadores ou provedores (Moreira, 2020).

Wina Pereira (2021), analista jurídica da Embrapa, realiza um estudo de caso do Projeto Cotton-4, abordando a proteção de cultivar de algodão na transferência de tecnologia em projeto de cooperação técnica Sul-Sul, em seu trabalho de conclusão de Mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação (PROFINIT). Por um lado, constatou não haver proibição à transferência de cultivar (algodão) em âmbito internacional sem a realização da proteção no exterior. Por outro, a ausência de proteção ao cultivar inviabilizaria a aplicação de sanções a terceiros que viessem a acessar a tecnologia, os quais poderiam explorá-la sem autorização do obtendor – leia-se, país/instituto de pesquisa para o qual ela foi transferida. A autora aduziria, ainda, que o direito do obtendor poderia ser resguardado por meio de cláusulas contratuais na relação ou no acordo de cooperação (Pereira Wina, 2021). Por fim, concluiria que a transferência de tecnologia no Projeto Cotton-4 tinha objetivos sociais e não econômicos, ou seja, a melhoria das cultivares dos países africanos para auxiliá-los no seu desenvolvimento, logo, mais restrições jurídicas poderiam inviabilizar os resultados almejados¹³¹.

Ana Luísa Chamon (2022), em sua monografia de graduação em direito, trata da relevância do desenvolvimento de um regime normativo exclusivo para amparar a cooperação técnica internacional prestada pelo Brasil. A partir da análise dos gargalos jurídicos do caso do Projeto Cotton-4, Chamon (2002) identifica, por um lado, a inexistência de legislação específica para a cooperação internacional brasileira; e, por outro, a aplicação de normas gerais internas para executar ações no exterior (*e.g.* direito administrativo).

Sophia Navarro analisa, em sua dissertação, a difusão de políticas públicas e as capacidades estatais (individuais e organizacionais) por meio do estudo de caso dos Projetos Cotton-4 e Cotton-4+Togo (Navarro, 2024). Trata-se do primeiro trabalho que mobiliza principalmente teorias de Análise de Políticas Públicas (APP), com foco nos agentes brasileiros,

¹³¹ Observa-se que as cultivares de algodão foram disponibilizadas para o projeto sob a forma de domínio público, conforme consta nos documentos do Projeto. A autora, por sua vez, identifica que das 10 variedades brasileiras mais utilizadas no projeto, a BRS 286 e a BRS 293 têm registro de proteção no Brasil (Pereira Wina, 2021, p. 49). A primeira, Certificado n. 1176, vigendo entre 28/03/2008 e 28/03/2023; e a segunda, certificado n. 20100015, vigendo entre 14/07/2009 e 14/07/2024.

ABC e Embrapa, particularmente nas capacidades individuais (Navarro, 2024, p. 58-69). No caso da Embrapa, a autora realizaria um breve histórico institucional, identificaria a relação entre os objetivos da estatal e a Agenda 2030 (ODS). Entretanto, o cerne seria a estrutura institucional do Projeto C-4 e a internacionalização das técnicas brasileiras por meio da difusão de políticas públicas no Projeto.

Conforme mencionado, a maioria das publicações concentram-se nas pesquisas de poucos autores. As monografias de Relações Internacionais focam nos estudos de caso dos Projeto Cotton-4 (Almeida, 2011) e na comparação entre os projetos Cotton-4 e ProSavana (Najar, 2014). Dentro da abordagem geopolítica, Rocha (2019a, 2019b), destaca a importância da cooperação algodoeira na territorialização da cooperação brasileira na África, enquanto Abreu (2019, 2020) focaria no Projeto Cotton-4 + Togo.

Na Ciência Política, o estudo de caso do Projeto Cotton-4 (Anunciato, 2014), para entender a atuação da Embrapa na política externa brasileira; e o dos Projetos Cotton-4 e Cotton-4+Togo (Bueno, 2018a), para observar se houvera estratégia a partir da intersecção entre as agendas da PEB concernentes às áreas comercial (contencioso do algodão) e de CSS-D (2002-2016). Em uma abordagem no campo da antropologia, com o objetivo de contribuição etnográfica, Letícia Cesarino explora na tese a transferência de tecnologia na agricultura e as interfaces emergentes no desenvolvimento internacional realizadas na cooperação Sul-Sul entre o Brasil e o continente africano, com a participação da Embrapa, via experiência de campo no Projeto Cotton-4. No Capítulo 3 (Cesarino, 2013), a autora foca na atuação da Embrapa na modalidade de cooperação técnica de construção de capacidade, na qual os cooperantes brasileiros repassariam o conhecimento para as contrapartes africanas por meio de demonstração mais do que intervenção.

Álvaro Moreira, no campo dos estudos para o desenvolvimento, analisa, da perspectiva do receptor da cooperação (Benim), os projetos de cooperação para o desenvolvimento do setor do algodão beninense ao longo de 68 anos (1960-2018). Identifica a ocorrência de uma onda de projetos de CSS cotonícola nos anos 2000, que denomina de terceira onda, onde haveria um “*mismatch*” na inserção das práticas dos projetos de CSS, em um contexto formatado por projetos de cooperação de ajuda tradicional para o desenvolvimento. No artigo de 2020, Daniel Silva e Álvaro Moreira realizaram um histórico da cooperação cotonícola brasileira com os países africanos, relativo ao período entre 2009 e 2020.

Dois capítulos de livro abordam práticas de avaliação da cooperação técnica Sul-Sul do Brasil, incluindo o Projeto Cotton-4 (Pomeroy; Waisbich, 2018; Bueno, 2018b). Dois trabalhos performam uma análise jurídica do Projeto Cotton-4: do arcabouço normativo da cooperação

técnica prestada para o exterior (Chamon, 2022), e da questão da propriedade intelectual na transferência de cultivar (Pereira, Wina, 2021), mas não abordam a atuação da Embrapa fora disso. Então, não há pesquisa com foco na atuação da Embrapa e na retração de sua participação, cobrindo a cooperação técnica Sul-Sul bilateral cotonícola brasileira com países africanos (2008-2021), mapeando o ingresso de novas IBCs no Projeto Guarda-Chuva BRA/12/002.

3 CTSS PARA A ÁFRICA E A TRAJETÓRIA DA COOPERAÇÃO BILATERAL COTONÍCOLA

Esta seção foi dividida em duas subseções¹³². Na primeira (3.1), desenvolver-se-á um panorama das modificações na Cooperação Sul-Sul, na cooperação técnica Sul-Sul (CTSS) brasileira e na Política Externa Brasileira (PEB) para a África, entre 2003 e 2021. Destacando-se, sobretudo, a influência na execução da cooperação técnica e na atuação das Instituições Brasileiras Cooperantes (IBC) executoras, especificamente no caso da Embrapa, conforme dimensionado na subseção 3.1.5. Na segunda subseção (3.2), propõe-se estabelecer o histórico da Cooperação Técnica Cotonícola Sul-Sul brasileira bilateral para os países africanos, de 2005 a 2023. Para alcançar esta finalidade, os principais pontos da cooperação serão identificados e categorizados em 5 fases, com o intuito de facilitar a compreensão do tema, haja vista sua complexidade factual. Além disso, buscou-se dar ênfase às fases iniciais e outros tópicos que não serão analisados ou aprofundados na tese.

3.1 BREVE PANORAMA DA COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL PARA A ÁFRICA (2003-2021)

Na Cooperação Sul-Sul (CSS) preconizada pelo Brasil a partir dos governos Lula da Silva, a cooperação técnica prestada torna-se importante instrumento de política externa (Barbosa, P., 2012; Cabral, 2011a). Uma vez que a CTSS é uma política pública de governo, não de Estado (Cassel, 2024, p. 20), mudanças nas forças políticas domésticas que formataram a CSS, ou seja, a diretriz geral, impactam diretamente na configuração da política de cooperação técnica (Menezes; Fingermann, 2020).

O intuito desta subseção, por sua vez, é delinear uma visão geral da trajetória da Cooperação Sul-Sul, com foco na política externa para a África, mais especificamente na cooperação técnica Sul-Sul, entre 2003 e 2021¹³³. Haja vista o objetivo de prover o contexto à mobilização e desmobilização da vertente da CSS, mais precisamente da CTSS, na Embrapa, e

¹³² Ressalva-se que nesta seção, especialmente na subseção 3.2, não se pretende analisar a política comercial brasileira ou o contencioso do algodão (DS267) na OMC. Para isso, sugere-se Bueno (2018a) e Oliveira (M., 2022).

¹³³ Outrossim, é importante frisar que não será abordada a cooperação técnica recebida, assim como as outras modalidades de Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) realizadas pelo País.

contemplar à saída da Empresa dos projetos de cooperação técnica cotonícolas, temas desenvolvidos na Seção 5.

3.1.1 Lula da Silva (2003-2010): CSS e a CTSS, o novo paradigma e a prioridade para a África

Os Governos Lula da Silva (2003-2010) foram considerados emblemáticos para a política externa brasileira no eixo das relações Sul-Sul, ao constituírem um novo paradigma para a Cooperação Sul-Sul. Isto decorre, principalmente, pelo fato de terem alçado o País ao papel de doador (prestador) de cooperação técnica para os países da África e da América Latina e Caribe (Cassel, 2024; Cindes, 2011; Marcondes; Mawdesley, 2017; Moraes de Sá e Silva, 2021; Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020). Entre outros fatores, devido ao empenho pessoal do Presidente como promotor de um modelo brasileiro (Cindes, 2011; Moraes de Sá e Silva, 2021).

No campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), mais especificamente a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD), a adoção da prestação da Cooperação Técnica como principal modalidade foi uma das peças-chave da sua Política Externa para a África (Ferreira; Moreira, 2018; Silva, Gabriel, 2023). Esta ocorreu com a ampliação da dotação orçamentária para a ABC, especialmente destinada à carteira de projetos para países africanos, ampliada neste período (Cassel, 2024; Milani, 2017). Nesse contexto, houve a abertura de 17 de embaixadas brasileiras no continente; a constituição da Cúpula América do Sul-África (ASA), com a finalidade de aproximar as regiões; a reestruturação do Departamento de África e Oriente Médio do MRE, dividido em dois, com um Departamento específico para o continente – o Departamento África (Cassel, 2024, p. 56).

A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), que posteriormente passaria a ser nominada nos documentos de cooperação como cooperação técnica Sul-Sul (CTSS), seria coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e executada pelas instituições brasileiras parceiras ou IBCs executoras. As Instituições Brasileiras Cooperantes Executoras (IBCs) realizariam a difusão de políticas domésticas de desenvolvimento, notabilizando-se nas três áreas mais demandadas: a Embrapa, na seara da agricultura; o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), na educação e formação profissionalizante; e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), na área da saúde (Barbosa, P., 2012; Cassel, 2024; Leite, I., 2013; Rodrigues, Rafaela, 2019; Schleicher *et al.*, 2022; Silva, Gabriel, 2023).

No contexto do primeiro decênio dos anos 2000, o Brasil se sobressai como *global trader e global player* “[...] sob o rótulo de potência emergente” (Lechini, 2018, p. 405). E a demonstração de tais potencialidades às demais potências emergentes, o tornaria “[...] um ator central na Cooperação Sul-Sul” (Lechini, 2018, p. 405)¹³⁴. Neste enquadramento, a aproximação com o continente africano sob a égide do presidente Lula da Silva ocorreria com destaque para a cooperação técnica Sul-Sul (CTSS) que seria complementada pela estratégia de internacionalização de empresas brasileiras com apoio do Estado (Lechini, 2018, p. 406). Menezes e Fingerhann, por sua vez, aduzem que a cooperação técnica seria central na Cooperação Sul-Sul (CSS), pois “[...] uma vez que esse mecanismo se torna chave para a construção de espaços de diálogo e solidariedade, pela transferência de conhecimento, entre os países do Sul Global” (Menezes; Fingerhann, 2020).

Gladys Lechini (2018, p. 411) afirma ainda que a Cooperação Sul-Sul brasileira é compreendida e praticada nas duas dimensões: a restrita e a ampla. Na ampla, abarca a “[...] construção de alianças políticas, principalmente em âmbitos multilaterais, baseadas no aprofundamento de vínculos laterais, para gerar coalizões que defendam interesses comuns compartilhados”. Na restrita, aproxima-se a interpretação formulada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que

[...] a interpreta de uma maneira mais pragmática, concreta e específica, como cooperação horizontal ou cooperação entre países em desenvolvimento. A chamada cooperação horizontal se refere, de uma forma geral, à cooperação técnica – transferência de capacidades técnicas e administrativas (o *know-how* ou saber fazer) – entre os países em desenvolvimento, ou a cooperação científico-tecnológica, que se direciona para a realização de atividades conjuntas de pesquisa para promover avanços que permitam um desenvolvimento integral (Lechini, 2010). (Lechini, 2018, p. 411).

Neste sentido, observa-se que as motivações da cooperação técnica são complexas. Em termos de discurso oficial, pode-se alegar motivos históricos e culturais que guiariam a política de cooperação internacional, como no caso dos países latino-americanos e os africanos de língua oficial portuguesa (PALOPS) (Cassel, 2024, p. 18, Desiderá Neto; Tussie, 2018, p. 343). Em termos extraoficiais, pode-se elencar motivações econômicas, políticas e geoestratégicas, entre outras (Cassel, 2024, p. 18).

Esta política externa para o Sul Global decorreria da parceria exitosa de Lula da Silva, na presidência, e Celso Amorim, na Chancelaria do Ministério das Relações Exteriores. Nos

¹³⁴ “A aproximação com os países africanos se inscreve, no contexto da CSS, como um instrumento de política externa para promover uma presença positiva e crescente em países e regiões consideradas relevantes (Lechini, 2009)” (Lechini, 2018, p. 411).

dois mandatos, a política externa “ativa e altiva” dividia-se em dois segmentos principais. Por um lado, o empenho na busca pela reforma de instituições internacionais – *e.g.* FMI, CSONU, OMC - e a negociação de alteração nos regimes internacionais, como no de meio ambiente. Por outro, exercendo a estratégia da autonomia pela diversificação (Vigevani; Cepaluni, 2007), com a formação de múltiplos laços com os países do Sul e parcerias estratégicas com países emergentes (Cassel, 2024, p. 54; Moraes de Sá e Silva, 2021, p. 9). No que concerne à reforma da OMC, em 2003 ocorreria a criação do G-20 comercial, em parceria com a Índia – coordenação política - na esfera dessa instituição. A partir disso seria estabelecida a luta conjunta contra os subsídios aos produtores agrícolas e às exportações praticados por países desenvolvidos, cuja coordenação se manteria até o pacote de julho de 2008 (Desiderá Neto; Tussie, 2018, p. 341; Bueno, 2018a).

No que se relaciona aos múltiplos laços com o Sul Global, formam-se as parcerias estratégicas com os agrupamentos de países BRICS¹³⁵ e IBAS¹³⁶, o segundo provendo cooperação Sul-Sul via o Fundo IBAS. Realiza-se, também, o fortalecimento da cooperação regional com o Mercosul e a criação da Unasul – setor de defesa; a criação e realização das cúpulas extrarregionais: América do Sul-Países Árabes (ASPA) e América do Sul-África (ASA); a abertura de um número expressivo de representações diplomáticas na África (Cassel, 2024, p. 55; Desiderá Neto; Tussie, 2018, p. 344; Lechini, 2018; Moraes de Sá e Silva, 2021, p. 9).

Os governos Lula da Silva representam, igualmente, mudança de paradigma na Política Externa Brasileira para África, conferindo importância e impulsionando a reaproximação ao continente. Isto ocorreria tanto em termos diplomáticos, quanto econômicos

¹³⁵ Constituído como agrupamento em 2006, por Brasil, Rússia, Índia, China (BRIC), incorpora a África do Sul em 2011, tornando-se BRICS, e englobando cinco das maiores economias emergentes. Em 2024, com o ingresso de Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Irã, passa a ser composto por 10 países. O mecanismo tem três eixos principais: cooperação em política e segurança, cooperação financeira e econômica, e cooperação cultural. Entre 2006 e 2024, realizou 16 Cúpulas, a última, em outubro de 2024. Em 2014, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul instituem o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) - ou Banco dos BRICS -, e os respectivos bancos centrais criam o Arranjo Contingente de Reservas (CRA, na sigla em inglês).

¹³⁶ O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), instituído em junho de 2003, reúne três grandes democracias multiétnicas, multirraciais, e do Sul-Global. O Fórum tem três eixos: a coordenação política, a cooperação setorial e o Fundo IBAS (cooperação com terceiros países). Desde 2004, o Fundo IBAS, uma iniciativa de cooperação Sul-Sul, financia projetos de infraestrutura social em países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs). Neste Fundo, o Brasil atua via coordenação da ABC na cooperação trilateral. Entre 2003 e 2022, ocorreram 5 Cúpulas do IBAS: I Cúpula, em Brasília (2006); II Cúpula, em Pretória (2007); III Cúpula, em Nova Délhi (2008); IV Cúpula, em Brasília (2010); e V Cúpula, em Pretória, (2011). Paralisado há praticamente 10 anos, em 2024 havia previsão de Cúpula presidencial do Fórum, durante o encontro do G20 em novembro, para revitalizar e fortalecê-lo.

e políticos. Neste último caso, principalmente, em razão da diplomacia presidencial (Lechini, 2018; Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020)¹³⁷.

No que concerne à diplomacia presidencial na Política Externa para a África, tratou-se de um Presidente da República inequivocamente proativo. Embora haja certa discrepância nos números de viagens e países visitados, houve um intenso ritmo e alcance de viagens do Presidente Lula da Silva ao continente africano, entre 2003 e 2010. Em termos de visitas oficiais realizadas, o balanço oficial da Política Externa do período indica 33 viagens ao continente, com visitas do Presidente à 23 países. Os autores divergem ao indicar: 23 países visitados (Costa Filho, 2018, p. 83; Desiderá Neto; Tussie, 2018, p. 343); 12 viagens (Desiderá Neto; Tussie, 2018, p. 343); 29 estados/países visitados (Cassel, 2024); Gladys Lechini atribui ao presidente 11 viagens, visitando 28 países (Lechini, 2018, p. 409); 13 viagens à África, visitando 28 países segundo Ziebell de Oliveira (2015, p. 29).

Neste sentido, Moraes de Sá e Silva (2021) para enfatizar o papel do presidente na “promoção do modelo brasileiro” (cooperação) no exterior, utiliza os dados do Instituto Lula, os quais apontam 33 viagens do mandatário para o continente Africano, e 114 para países da América Latina (Instituto Lula, 2019b *apud* Moraes de Sá e Silva, 2021, p. 9). Nesse compasso, o Ministro Celso Amorim, como Chanceler do MRE, teria performado 67 visitas à 34 países africanos no mesmo período (Costa Filho, 2018, p. 83), nos dados do Balanço Oficial (2011), seria uma viagem a menos (66), participando de reuniões e eventos oficiais em 25 diferentes países.

Estes giros ou périplos presidenciais ao continente africano, que em muitos casos significaram a primeira visita de Chefe de Estado brasileiro a um país africano, iniciar-se-iam em novembro de 2003, primeiro ano do mandato. Eles seriam precedidos pela visita preparatória do Ministro Celso Amorim ao continente, em maio, e do Foro Brasil-África, em Fortaleza (Brasil), realizado em junho daquele ano (Lechini, 2018).

O Foro Brasil-África, em Fortaleza, promoveria o debate aberto com representantes governamentais, acadêmicos, empresários e ONGs brasileiras e africanas, com o propósito de promover a aproximação de interesses entre o País e o continente africano, não somente com os países de língua portuguesa (Anunciato, 2014, p. 21). Além de defenderem a ideia de uma Agenda própria para o continente, tal como a elaborada pela Nova Parceria para o

¹³⁷ “Politicamente, houve intenso recurso à diplomacia presidencial, sendo criadas diversas iniciativas, como a Cúpula América do Sul-África, e retomadas outras, como a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)” (Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020, p. 130).

Desenvolvimento da África (NEPAD), os representantes africanos destacariam a relevância da agricultura na economia, particularmente, a possibilidade de cooperação técnica agrícola, devido às semelhanças edafoclimáticas (Anunciato, 2014, p. 21). Neste sentido, a promoção do desenvolvimento agrícola e segurança alimentar (SAN) do continente africano já era tópico proeminente na Agenda do NEPAD, particularmente no âmbito do recém-lançado Programa Abrangente para o Desenvolvimento da Agricultura na África (CAADP). Apesar de ser um documento (programa) em desenvolvimento desde junho de 2002, com o apoio da FAO ao Secretariado do NEPAD, o CAADP fora apresentado e aprovado na Declaração de Maputo sobre Agricultura e Segurança Alimentar na África, em 12 de julho de 2003. Este programa seria ampliado na Declaração de Malabo sobre CAADP, em 2014, em execução¹³⁸.

Assim sendo, em julho de 2003, o Plano de Ação de 2003 do NEPAD, contemplava dentre outros pontos, a reivindicação da mudança na Agenda da Ajuda Externa para a África, através do aumento do apoio à agricultura. No âmbito do CAADP, por conseguinte, propunha o compromisso aos países africanos de alocarem anualmente, no mínimo, 10% dos recursos do orçamento nacional para o desenvolvimento do campo e da agricultura até 2008, iniciando com 5% (Eicher, 2003, p. 9 *apud* Anunciato, 2014, p. 22; Goes *et al.*, 2010, p. 29-30). O compromisso também incluiria buscar um crescimento de 6% a.a. no setor até 2015¹³⁹. Este posicionamento da União Africana (UA) de incorporar na Agenda da Ajuda Externa recebida, usualmente provida pelos doadores tradicionais, à demanda pelo suporte ao setor agrícola; promoveria a sinergia com as iniciativas de cooperação técnica internacional que começavam a ser formuladas pelo governo brasileiro naquele período.

O “Plano NEPAD 2010-2015”, de 2009, por seu turno, apontaria que o setor agrícola representava 60% dos empregos da população, 20% do total das exportações, 17% do PIB do continente. Assim, priorizar o desenvolvimento da agricultura continuaria a ser o meio de

¹³⁸ O *Comprehensive African Agricultural Development Programme* (CAADP) é uma iniciativa continental para ajudar os países africanos a eliminarem a fome e reduzirem a pobreza através do crescimento econômico conduzido pelo desenvolvimento agrícola. Tem quatro pilares ou áreas prioritárias: (1) Ampliar a área sob gestão sustentável da terra e sistemas confiáveis de controle de água; (2) Melhorar as infraestruturas rurais e as capacidades relacionadas com o comércio para o acesso aos mercados; (3) Aumentar a oferta de alimentos, reduzir a fome e melhorar as respostas às crises de emergência alimentar; e (4) Melhorar a pesquisa agrícola, a disseminação e a adoção de tecnologia. Em 2014, foram assumidos 7 compromissos na Declaração da Malabo (AUDA-NEPAD, 2025). O lançamento do CAADP ocorre na 2ª sessão ordinária da Assembleia da UA, em julho de 2003, em Maputo, Moçambique, por isso, “Declaração de Maputo”.

¹³⁹ Goes *et al.* (2010, p. 28) aduzem não haver consenso na literatura sobre a causa da crise mundial de alimentos ocorrida entre 2007 e 2008, mas identificam como sendo fator comum a vários estudos, “[...] a negligência para com o setor agrícola nos países mais pobres durante as três últimas décadas, tanto no que tange aos investimentos governamentais como às agências doadoras que os financiavam”. Dada a dimensão do aporte financeiro de algumas agências aos Estados africanos, estas controlariam os orçamentos nacionais destes, não priorizando o setor agrícola familiar por entendê-lo como estruturalmente pouco produtivo (Goes *et al.*, 2010, p. 29).

reduzir a fome e garantir a segurança alimentar (Anunciato, 2014, p. 22). A “Declaração de Malabo sobre o Aceleração do Crescimento Agrícola e Transformação para Prosperidade Partilhada e Melhoria dos Meios de Vida”, em 2014, por um lado, reitera a meta dos 10% de alocação do orçamento anual dos países para a agricultura, com o objetivo de sustentar o incremento do PIB. Por outro, diferenciando-se da primeira declaração, seria multissetorial, indo além da agricultura em si, ao agregar compromissos com áreas relacionadas, tais como infraestruturas, recursos naturais, posse da terra, meio ambiente, comércio e nutrição¹⁴⁰. Das metas estipuladas pelo CAADP na Declaração de Maputo (2003), no ano de 2009, segundo Fan (*apud* Goes *et al.*, 2010, p. 30), somente Burquina Faso, Etiópia, Malawi e Mali destinavam mais de 10% do orçamento nacional para o setor agrícola; e Etiópia, Gâmbia, Mali, Moçambique, Nigéria e Senegal haviam ultrapassado os 6% de crescimento no setor agrícola no período.

A proeminência dada pelos Estados africanos à questão agrícola e à demanda por cooperação técnica a ela associada a partir de 2003, torna-se importante para compreender o peso da demanda (interesse) pela cooperação técnica prestada nesse setor pelo Brasil. Especificamente nos moldes em que ela se desenvolveria, ou seja, dentro da cooperação técnica Sul-Sul (CTSS). Isto começa a ter relevância sobretudo a partir de 2005 (Cabral, 2011a), com o aumento da prestação de cooperação técnica pelo lado brasileiro e a criação de estruturas para atendê-la, tais como o Escritório da Embrapa em Gana, em 2006, e sua consolidação e ampliação com os recursos do PAC Embrapa, entre 2008 e 2011. Esta análise corrobora com a afirmação de Gladys Lechini (2018, p. 406) do papel da internacionalização das empresas brasileiras, nominando a Embrapa dentre elas, na operacionalização do relançamento da política africana no governo Lula da Silva.

Os giros presidenciais pelo continente enfatizavam a aproximação e a valorização no fortalecimento das relações bilaterais - com missões presidenciais - e das relações multilaterais. No segundo caso, trata-se desde a participação do presidente na V Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em São Tomé

¹⁴⁰ A Declaração de Malabo, é adotada pela 23ª Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da União Africana, em junho de 2014, em Malabo, Guiné Equatorial, para reforçar o CAADP, referente ao período de 2015 a 2025. Os 7 compromissos ou áreas temáticas de desempenho: (1) renovar o compromisso com os princípios e valores do processo do CAADP; (2) aumentar o financiamento do investimento na agricultura; (3) o fim da fome na África até 2025; (4) reduzir a pobreza pela metade, até 2025, através do crescimento e transformação agrícola inclusiva; (5) aumentar o comércio intra-africano de produtos (*commodities*) e serviços agrícolas; (6) aumentar a resiliência dos meios de subsistência e sistemas de produção à variabilidade climática e outros riscos relacionados; e (7) reforçar a responsabilização mútua pelas ações e resultados (AUDA-NEPAD, 2025). Não faz parte deste trabalho aprofundar este tema, apenas ilustrar a relevância que tem a ajuda externa (AOD/CAD), ou no caso do Brasil, a cooperação técnica Sul-Sul, para o setor agrícola africano e a existência de sinergia com uma agenda africana em construção.

e Príncipe (2004)¹⁴¹; até o reconhecimento da atuação do Brasil em prol do continente, na qual o Presidente participou como convidado de honra da XIII Cúpula da União Africana, em Sirte, na Líbia, em 2009, onde assinaria importantes acordos quadro para cooperação técnica agrícola (Anunciato, 2014, p. 23; Desiderá Neto; Tussie, 2018, p. 343).

Na XIII Cúpula da União Africana (UA), cujo eixo temático era “Investindo em Agricultura para o Crescimento Econômico e Segurança Alimentar”, haveria novamente sintonia entre a política externa brasileira para o continente e a Agenda africana em construção. Além do compromisso na contribuição para promover uma revolução agrícola na África, atrelado ao objetivo da abertura do Escritório da Embrapa em Gana (2006); em seu discurso presidencial, Lula da Silva convidaria os ministros da Agricultura dos estados africanos a conhecer os programas e políticas públicas brasileiros (Goes *et al.*, 2010, p. 28), o que se concretizaria no Diálogo Brasil-África, realizado em 2010, no Brasil. Haveria também a assinatura de acordos com a União Africana nas áreas de agricultura e de desenvolvimento social. Dentre estes, os ajustes complementares base para a cooperação técnica agrícola e pecuária (DAI/MRE 4.974, 01/07/2009) e o específico para cooperação técnica Sul-Sul para o desenvolvimento sustentável da cadeia do algodão nos países da África (DAI/MRE 4.973, 01/07/2009), o acordo quadro que ampararia o Projeto piloto Cotton-4, igualmente assinado em 2009.

Além disso, é relevante destacar que as missões presidenciais eram compostas pelos habituais funcionários diplomáticos, por funcionários de instituições brasileiras – *e.g.* Embrapa - e de Ministérios – *e.g.* Educação - que prestassem cooperação técnica (Moraes de Sá e Silva, 2021, p. 9)¹⁴²; e por comitivas de empresários brasileiros (Burgess, 2017, p. 41, 44, 189; Lechini, 2018, p. 409; Machado, 2009, p. 102; Ziebell de Oliveira, 2015, p. 31). Em 2003, o primeiro giro presidencial contava com uma comitiva de mais de 100 empresários (Lechini 2018, p. 409). Como Gladys Lechini (2018, p. 406) afirmaria, o relançamento da política africana fora operacionalizado, por um lado, pela atuação de instituições brasileiras, tais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), inseridas na estratégia de internacionalização de empresas nacionais; e, por outro, por uma ativa participação multilateral, por meio de formação de alianças entre países do Sul. No entanto, a complementariedade com

¹⁴¹ O Presidente Lula participaria de todas as reuniões realizadas durante seus dois mandatos: Guiné-Bissau (2006), Portugal (2008) e Angola (2010) (Lechini, 2018, p. 409).

¹⁴² Em 2009, ao visitar Moçambique, o Presidente faria promessas de prestação de cooperação técnica relativas a setores como agricultura e saúde (Moraes de Sá e Silva, 2021, p. 9).

os empresários brasileiros na política externa para a África, impulsionada pelo Presidente Lula na estratégia de internacionalização de empresas – “as campeãs nacionais” (Dussort, 2016 *apud* Lechini, 2018, p. 409), seria descontinuada no governo Dilma Rousseff (Menezes; Fingermaann, 2020).

Todavia, não apenas viagens fazem parte da diplomacia presidencial (Cason; Power, 2009; Danese, 1999), a abertura de representações diplomáticas no continente africano também é representativa desse engajamento. Entre 2003 e 2010, de acordo com a atribuição conferida pelo art. 84, inciso VI, alínea "a", da CF/88, o Presidente Lula da Silva emitiu 20 decretos presidenciais criando no continente africano: 2 consulados-gerais – um na África do Sul (2005) e um na Nigéria (2005) –; e 18 embaixadas¹⁴³. Das 18 criadas, três delas iniciariam as atividades apenas a partir do primeiro governo Dilma Rousseff – Libéria (2011), Serra Leoa (2012), Malawi (2013)¹⁴⁴.

A relevância de instituir representações diplomáticas no continente, segundo o diplomata Pedro Henrique Barbosa (2012, p. 145), no caso da CTPD, especialmente a direcionada à área agrícola, seria que esta se torna o “[...] elemento justificador do relacionamento bilateral e impulsiona os trabalhos das novas embaixadas abertas em países com os quais o Brasil não mantinha grandes vínculos”. Pode-se exemplificar, com a criação das embaixadas nos países do Cotton-4, Benim, Burkina Faso e Mali, para aproximar as relações, e a importância atribuída ao embaixador do Brasil no Mali, sede do projeto, para o êxito do Projeto Cotton-4 (Caixeta, 2021; Di Stefano, 2021). Isto é, se por um lado, as Embaixadas promoveriam o adensamento das relações por meio da promoção da cooperação técnica; por outro, a atuação do Embaixador ou dos funcionários da Embaixada, como suporte à implementação dos projetos de cooperação técnica aumentaria a possibilidade de êxito do projeto (Caixeta, 2021).

¹⁴³ Listada por ordem de ano do ato de criação (decreto presidencial), nos parênteses o ano de abertura ou reabertura quando diferente do decreto, consulta à Costa Filho (2018, p. 83). Em 2003: São Tomé e Príncipe. Em 2004: Etiópia (2005), Nigéria. Em 2005: Benim, Guiné Equatorial (2006), Sudão (2006), Tanzânia, Togo. Em 2006: Botsuana (2007), República da Guiné, Zâmbia (2007). Em 2007: Burkina Faso, Congo, Mali, Mauritània (2010). Em 2010: Libéria (2011), Malawi (2013), Serra Leoa (2012). Conforme Costa Filho (2018, p. 83), em consulta a seção ‘relações bilaterais’ no sítio do MRE, agrega-se as seguintes embaixadas reabertas neste período: Cameroun (2005) e República Democrática do Congo (2004). Nos artigos e dissertações consultadas, há discrepâncias quanto ao número de representações abertas ou reabertas no continente neste período, Cassel (2024) indica 17 embaixadas, enquanto Moraes Sá e Silva (2021, p. 9) assinala 23, por exemplo. Costa Filho (2018, p. 83) refere 16 embaixadas residentes, sendo o único a listá-las.

¹⁴⁴ O Pedido de Acesso à Informação (Lei de Acesso à Informação) nº 09002001375202001, de 08/10/2020, direcionado ao MRE, e respondido em 23/10/2020, provê uma lista de representações diplomáticas e consulares do Brasil na África com 37 postos, incluindo os dois extintos naquele ano (Serra Leoa e Libéria). Este pedido foi encontrado via busca na plataforma do governo federal “Busca de Pedidos e Respostas” no sítio “<https://buscalai.cgu.gov.br/>”.

As cúpulas e concertações, são outro componente da diplomacia presidencial (Danese, 1999) nesse governo. Por um lado, haveria a criação e a realização das Cúpulas América do Sul-África (ASA), iniciadas em 2006. Por outro, haveria a retomada: da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) – cooperação em defesa -, em 2007; e da concertação com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (Ziebell de Oliveira, Mallmann, 2020, p. 135), para a qual o Brasil sediou reuniões importantes em 2003, 2006 e 2010.¹⁴⁵

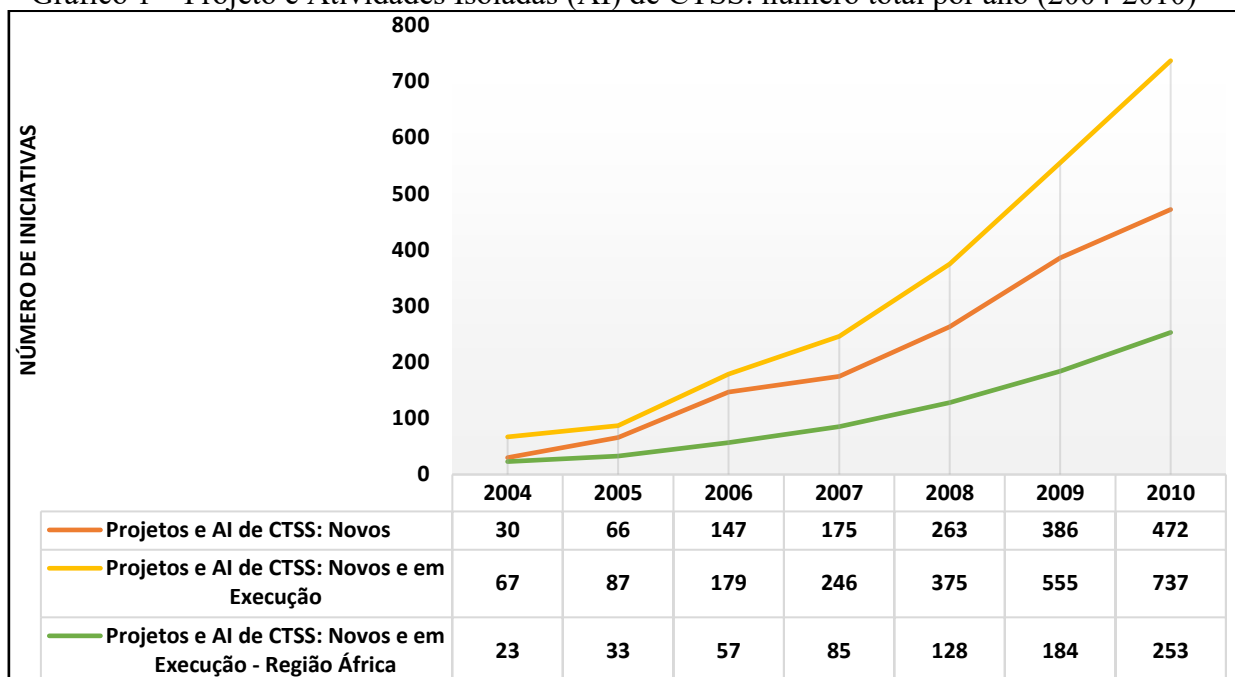
No que tange à agenda da CSS, em outubro de 2008, o Embaixador Marco Farani seria indicado pelo Chanceler Celso Amorim para o posto de Diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Com a incumbência de dinamizar a agenda da cooperação, o Embaixador Farani permaneceria à frente do cargo entre outubro de 2008 e agosto de 2012, considerado o período de auge orçamentário da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) (Milani, 2017, p. 50-51). O próprio Diretor aduziria, no seu relatório de gestão (2012 *apud* Milani, 2017), a relevância da cooperação técnica para a política externa brasileira e os ganhos políticos para o País em diferentes foros (Milani, 2017, p. 53)¹⁴⁶. Segundo Burges (2014, p. 357), além do papel essencial na ampliação orçamentária, Marco Farani aumentaria o perfil internacional da Agência¹⁴⁷. Ou seja, trata-se da importância da visibilidade da Agência em outras esferas, seja na busca para a manutenção da sua existência como burocracia “independente” (Alisson; Zelikow, 1999), com a constituição de uma carreira própria; seja como possibilidade de manutenção da missão (Waisbich, 2024a).

¹⁴⁵ No caso da CPLP ou de maior aproximação com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), a questão da cooperação cotonícola, também se coaduna, de certa forma, com essa relevância, ainda que a cooperação só venha a ser negociada a partir de 2012, administração Dilma Rousseff. Uma vez que o primeiro projeto com os recursos do contencioso do algodão e implementado pela UFLA, em 2014, foi direcionado para países africanos de língua portuguesa (Pereira, Celso, 2022), ficava clara a importância, tendo em vista que a cooperação algodoeira com países africanos estava direcionada originalmente para a África Ocidental francófona. Observa-se que no governo Dilma Rousseff, a cooperação com os países da CPLP seria mais voltada à área de defesa.

¹⁴⁶ No período à frente da ABC, Marco Farani testemunhara “[...] a explicitação do papel da cooperação técnica internacional como instrumento de política externa”, assim como, consideraria que a CTSS possibilitara “importantes ganhos políticos para o país em foros bilaterais, regionais e multilaterais” (Farani, 2012 *apud* Milani, 2017, p. 53).

¹⁴⁷ “His title ‘ministro’ was often taken literally by DAC-member agencies, which received him as a government minister and sought to use the ABC to build bilateral relations. In part the DAC-member agencies were enticed by Farani’s vision for the ABC: a more formalised institutional existence, the creation of a ‘development officer’ career stream and an expansion of staffing and budget in line with DAC counterparts” (Burges, 2014, p. 357).

Gráfico 1 – Projeto e Atividades Isoladas (AI) de CTSS: número total por ano (2004-2010)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da ABC/MRE no Portal de Dados Abertos (Brasil; MRE, 2021).

Em oito anos de mandato (2003-2010), Moraes de Sá e Silva (2021, p. 2362)¹⁴⁸ identificaria 679 iniciativas de CTSS. De acordo com a pesquisa de Oliveira (2015 *apud* Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020, p. 135)¹⁴⁹, a cooperação técnica com a África, englobou 481 projetos de cooperação assinados, e 480 finalizados durante o período (2003-2010). No estudo de Costa (C., 2015, p. 13-14), foram contabilizados 483 projetos para essa cooperação regional: 77 projetos na primeira gestão; 406, na segunda. Em termos de cooperação agrícola, Kuss (2022, p. 75)¹⁵⁰ identifica 20 projetos no primeiro governo; e 80, no segundo; totalizando 100 projetos de cooperação técnica agrícola entre 2003 e 2010. Em termos numéricos são muitas atividades isoladas ou projetos, majoritariamente pontuais ou de curta duração. Isto conjugado à falta de uma avaliação, sobretudo externa, sobre cada um, pode gerar interrogações sobre resultados e efetividade para os países receptores/parceiros.

Neste período (2003-2010) a ABC/MRE transita da estratégia de projetos de cooperação de curta duração, para o foco em projetos estruturantes na cooperação Brasil-África, a partir de 2008 (Nogueira, 2011, p. 490). Isto corroboraria a afirmação do coordenador de cooperação internacional da Assessoria de Relações Internacionais (ARI) da Embrapa em 2009,

¹⁴⁸ Como se trata de iniciativas, inclui atividades e projetos; exclui projetos de cooperação triangular e iniciativas não financiadas pelos recursos da ABC, pois não estariam no banco de dados públicos (Moraes de Sá e Silva, 2021, p. 2357). Acesso ao Banco de dados do sítio da ABC, não utiliza os dados do Relatório Cobradi.

¹⁴⁹ Tanto Costa (C., 2015) quanto Ziebell de Oliveira e Mallmann (2020) utilizam a lista de projetos de cooperação do banco de dados do sítio da ABC.

¹⁵⁰ Laís Kuss (2022) realiza um mapeamento de projetos utilizando os Relatórios COBRADI e listas de projetos solicitados à ABC via Lei de Acesso à Informação (LAI).

José Madeira, sobre a origem do novo modelo ter ocorrido em 2008 (Rodrigues, D., 2009b)¹⁵¹. A partir de 2009/2010, ocorreria a reorientação do Escritório da Embrapa-África em Gana para priorizar os projetos estruturantes, com iniciativas - leia-se “demandas” - provenientes do próprio Ministério das Relações Exteriores em entendimento com os governos africanos (Bellini, 2011 *apud* Lima, Melina, 2012, p. 142). Conforme, o Diretor da ABC, entre 2008 e 2012, a prioridade de projetos estruturantes em 2010 (Farani *apud* Correio do Senac, 2010).

Atualmente, a principal estratégia da ABC é priorizar o que se convencionou nomear “projetos estruturantes”: iniciativas tomadas no âmbito governamental que visam à mobilização de atores de diferentes áreas, tais como centros de pesquisa, universidades e instituições privadas, na formação de equipes multidisciplinares que tenham como meta comum a promoção de mudanças significativas nos paradigmas tecnológicos de um setor econômico ou, ainda, projetos de forte impacto econômico ou social que possam criar ambientes favoráveis a responder a grandes desafios nacionais. Os projetos também devem ser inovadores, facilmente replicáveis e ter um efeito multiplicador (Farani *apud* Correio do Senac, 2010, p. 12-13).

De acordo com a análise de Sean Burges (2017, p. 36-37) os Ministros do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), Luiz Fernando Furlan, e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Roberto Rodrigues (2003-2006), seriam os representantes do setor agroindustrial (Burges, 2017, p. 37). Aliás, estes “empurrariam” líderes de negócios nas comitivas presidenciais¹⁵² (Casonpower, 2006 *apud* Machado, 2009, p. 102).

Caio Pompeia (2021, p. 204) aduz que além de tomar posse no contexto de ascensão da bancada ruralista no Congresso Nacional; o Ministro do MAPA, Roberto Rodrigues, conseguiria efetivar a maior parte de suas realizações relevantes no final de 2004 e início de 2005: retomada do controle da Embrapa, criação dos títulos do agronegócio e a aprovação da Lei de Biossegurança (Pompeia, 2018, p. 268). Em 2005, alcançaria uma vitória política relacionada à orientação das pesquisas na Embrapa: a destituição, pelo presidente Lula, do então Diretor-Presidente da Embrapa, Clayton Campanhola, que propunha mudanças com foco no pequeno agricultor rural; e substituição pelo Diretor Sílvio Crestana, mais alinhado ao agronegócio (Pompeia, 2021, p. 238-243). No mesmo ano, seria instituída a Secretaria de

¹⁵¹ “O novo formato desses projetos é resultado de uma discussão iniciada ainda no ano passado [2008], quando pesquisadores da ARI e técnicos da ABC constataram a necessidade de construir programas mais extensos (em termos de duração) e que não tivesse como ponto básico apenas a formação de competências – fator importante e que terá continuidade. “O que se pretende é construir projetos que atinjam objetivos maiores, com propostas capazes de suprir o vazio tecnológico existente nos países em desenvolvimento”, explica o coordenador de cooperação internacional da ARI, José Madeira” (Rodrigues, D. 2009b).

¹⁵² “Rodrigues and Furlan both pushed to include business leaders in presidential delegations travelling abroad. Lula himself turned to a vigorous programme of presidential diplomacy to use his personal charisma to open doors and launch agreements that he and his advisors believed would create opportunities for Brazil” (Burges, 2017, p. 41).

Relações Internacionais do Agronegócio (SRI), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), SRI/MAPA, com Regimento publicado no Decreto 5.351/2005 (Pompeia, 2018, p. 203; 2021, p. 203-204; Machado, 2009, p. 79-80). Ainda em 2005, haveria a proposta de criação do cargo de adido agrícola nas Embaixadas, que se concretizaria apenas em 2008 (Decreto nº 6.464/2008), depois de negociações interburocráticas com o MRE, dado a resistência do último (Borges, 2017, p. 40; Machado, 2009, p. 88).

A cooperação econômica e financeira também é uma das modalidades da carteira da cooperação bilateral brasileira, caracterizada como um “[...] conjunto de modalidades da cooperação bilateral que visam à promoção de objetivos de desenvolvimento e dão lugar a uma movimentação de recursos financeiros na cooperação com o exterior” (Cabral, 2011a, p. 16). Esta engloba: o perdão de dívida, o crédito às exportações em termos concessionais e as doações em dinheiro; no entanto, apenas as duas primeiras tinham relevância na cooperação bilateral brasileira hodiernamente (Cabral, 2011a; Veiga; Rios, 2015a). Embora Cabral (2011a) destaque que não há inclusão formal por parte da cooperação brasileira para o desenvolvimento – especificamente nos Relatórios Cobradi – da “cooperação econômica e financeira”, afirma que haveria uma intensificação dessas formas naquele período, em particular quanto aos créditos concessionais, como para a construção de instalações públicas, exemplo de Cabo Verde; e exportação de implementos agrícolas, caso de Gana e Zimbábue dentro do Programa Mais Alimentos África.

O perdão às dívidas externas dos países africanos é uma prática dos anos 1990, referindo-se a dívidas acumuladas, na sua maioria, bilateralmente na década de 1980 (Veiga; Rios, 2015a). Se na década de 1990, o perdão seria implementado de forma parcial, no início dos anos 2000, o cancelamento passou a ser total (Veiga; Rios, 2015a). Entre 2005 e 2009, teriam ocorrido perdão de dívidas externas de USD 474.2 milhões de dólares; e créditos concessionais às exportações USD 1,742.8 milhões de dólares, seriam duas modalidades de cooperação brasileira para o desenvolvimento que não fariam parte da mensuração realizada pelo IPEA no Relatório COBRADI (ABC, 2011 *apud* Cabral, 2011a, p. 30).

Entre 10 e 12 de maio de 2010, haveria a realização do evento *Diálogo Brasil – África em segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural*, promovido pelo MRE, no qual o Presidente Lula da Silva também inaugura a Unidade Descentralizada (UD) Embrapa Estudos Estratégicos e Capacitação em Agricultura Tropical (CECAT), em Brasília (DF). A Unidade seria destacada pelo mandatário como sendo “[...] uma espécie de chancelaria da agricultura brasileira na cooperação com outros povos e nações em desenvolvimento em todo o mundo.” (Silva, L., 2010a, p. 3). Desta forma, seria enfatizado pelo Presidente o propósito do

centro na recepção de “[...] engenheiros agrônomos, técnicos agrícolas da África, para poderem fazer treinamento na Embrapa, aprender a tecnologia que nós temos aqui, de ponta, levar para a África e produzir o mesmo que nós produzimos aqui” (Silva, L., 2010b, p. 15). Isto é, criava-se a expectativa de constituição de um centro de referência para a difusão da tecnologia agrícola tropical brasileira com potencial para transformar a savana africana, reduzindo a fome, a pobreza, provendo segurança alimentar.

Com poucas adaptações, o patrimônio de 37 anos de conhecimentos da Embrapa pôde gerar saltos de produtividade, suficientes para promover uma **revolução agrícola em países africanos**, com os quais temos uma dívida histórica pelo muito que nos deram e pelo tanto que sofreram na construção deste país. Mais de 200 milhões de pessoas padecem de fome crônica na África; cerca de 33 milhões de crianças com menos de cinco anos estão subalimentadas, segundo dados da ONU. Uma parceria com a Embrapa pode representar, para esses povos, **um avanço de décadas no acesso à tecnologia de ponta**, capaz de vencer a fome, reduzir a pobreza e combater a desigualdade.

A savana africana cobre 25 países e guarda **profundas semelhanças com o nosso cerrado**. Estamos falando de **400 milhões de hectares**, um vasto campo que vai do Senegal à África do Sul, cujo aproveitamento, hoje, **limita-se a 10% do total**. **Nossa tecnologia pode semear nessa fronteira um polo agrícola de potencial superior ao do próprio cerrado brasileiro** (Silva, L., 2010a, p. 3-4, grifos nossos).

O evento contaria com a presença de representantes de 45 países africanos, dos quais, 40 ministros da Agricultura, desenvolvimento agrário e nutrição; representantes de organismos multilaterais globais e regionais, e entidades da sociedade civil brasileira e africana (Anunciato, 2014, p. 23; Santos, AC., 2020, p. 87-88). Nesta reunião, apresentaram-se “[...] políticas de apoio à agricultura familiar conduzidas Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), assim como tecnologias da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), além de um grande número de outros programas de entidades governamentais e privadas” (Goes *et al.*, 2010, p. 28). As iniciativas de cooperação técnica realizadas no continente africano nos anos 2009/2010 seriam apresentadas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), incluindo o Projeto Cotton-4; ressaltando a atuação da Embrapa na transferência de tecnologia agrícola e na missão de capacitação de nacionais e estrangeiros em agricultura tropical do CECAT (Anunciato, 2014, p. 24).

Ademais, durante o evento, o Presidente Lula defenderia que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) estabelecesse uma linha de financiamento

para países pobres da África (Cabral, 2011a, p. 26; Cindes, 2011, p. 22; Passarinho, 2010¹⁵³). De acordo com o discurso oficial presidencial, no dia 10, no Palácio do Itamaraty, esta proposta estaria direcionada para financiar a exportação de maquinário agrícola e tratores, a fim de ampliar a produção de alimentos na África, reforçando a segurança alimentar, a partir do modelo brasileiro de desenvolvimento rural e produção da agricultura familiar (Santos, AC., 2020, p. 88).

Aqui no Brasil, o governo tem que financiar o agronegócio e a agricultura familiar, e fazemos isso com prazer porque sabemos da importância que têm os dois setores na economia brasileira.

[...]

Nós temos condições de criar, para a África, as mesmas **políticas de crédito** que nós oferecemos aos agricultores brasileiros, mas isso, vai ter gente que vai conversar com vocês. Muitas vezes, **as pessoas querem se modernizar**, muitas vezes as pessoas até recebem máquinas de graça, mas não tem a **formação para a pessoa manusear a máquina** ou, às vezes, **não tem tecnologia para fazer funcionar**, às vezes tem a máquina e precisa do combustível, não é? Eu lembro que quando nós lançamos o **programa Mais Alimentos**, no auge da crise do alimento, nós, em 18 meses, criamos **uma linha de crédito para o pequeno produtor**, nós **vendemos** aqui, internamente, 25 mil tratores para pessoas que jamais tinham imaginado ter um trator. Esse programa terminava agora, nós vamos ter que continuar com ele, porque... **E eu quero ver se estendo essa mesma linha de crédito para o [do] Brasil para a América Latina e para os países africanos que precisarem modernizar a sua agricultura** (Silva, L., 2010b, p. 13)

Neste sentido, Lídia Cabral (2011a), apontava que a cooperação técnica agrícola, a partir do evento supracitado, indicava inovações ao “[...] abrir novas frentes de trabalho [...]” para esta cooperação setorial: maior envolvimento do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)¹⁵⁴; ingresso de novos países africanos na cooperação; compromissos que resultaram em 10 projetos (Leite; Suyama; Pomeroy, 2013), dentre eles o Programa Mais Alimentos África (PMA). Na linha da agricultura familiar, como política pública de segurança alimentar, sob amparo do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com a portaria assinada em novembro daquele ano, mas com o projeto sendo desenvolvido no governo seguinte. O PMA seria um programa que

¹⁵³ ““Se tivemos a coragem de aprovar 14 bilhões de dólares para emprestar para o FMI (Fundo Monetário Internacional) porque o Brasil não pode ter, a partir do nosso BNDES, uma linha de financiamento para países pobres? É só uma decisão política que já está tomada, que vai ser discutido mais tarde hoje com os nossos companheiros” disse.” “O Brasil, graças a Deus, não precisa de ajuda financeira. O Brasil tem tamanho, tem dinheiro e tem vergonha. (...). O Brasil ainda não aprendeu que o Brasil entrou no rol de países doadores. O Brasil não é mais um país receptor. Qual o sentido de ficar competindo com a Tanzânia?”, disse” (Passarinho, 2010).

¹⁵⁴ “[...] um maior envolvimento da parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) na cooperação técnica do governo e a introdução da perspectiva da “agricultura familiar” na matriz de cooperação agrícola, até então dominada pelas contribuições da Embrapa, tradicionalmente associada a modelos de desenvolvimento voltados para a agricultura comercial” (Cabral, 2011a, p. 23).

[...] consiste especificamente num crédito bancário, em termos concessionais, à aquisição de maquinário e equipamento brasileiro destinado à “agricultura familiar” (ou conceito equivalente) na África, complementado por atividades de cooperação técnica para apoiar a concepção de planos de desenvolvimento agrário e assistir a utilização e manutenção dos implementos agrícolas adquiridos (Cabral, 2011a, p. 24).

Associaria, portanto, cooperação técnica e uma modalidade de cooperação econômica ou financeira, créditos concessionais (Cabral, 2011a), contemplando inicialmente apenas países africanos (Zimbábue, Moçambique, Senegal, Gana e Quênia). Em 2012, passa a ser denominado Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI), ampliando o alcance, sobretudo para países da América Latina (Santos, AC., 2020, p. 88).

Considerando esse panorama, Lídia Cabral (2011a, p. 15) aduzia que a cooperação brasileira estaria em processo de mudança naquele momento (perfil), destacando três pontos. O primeiro seria relacionado aos projetos de cooperação técnica, que estariam em uma transição: de “ações pontuais” de cooperação técnica, projetos de capacitação de técnicos, em menor escala; para “projetos estruturantes”, com intuito de adaptação de políticas públicas brasileiras ao contexto local, buscando a sustentabilidade institucional. O segundo seria relativo a novas modalidades de cooperação bilateral em ascensão, da cooperação econômica e financeira, especificamente a “[...] prestação de créditos concessionais à exportação de produtos brasileiros, associadas a atividades de cooperação técnica [...]” (Cabral, 2011a, p. 15). O terceiro, seria a ocorrência da expansão da modalidade de cooperação trilateral ou triangular – dois países prestadores e um país receptor –, na qual permite ao Brasil incrementar a sua escala de atuação na cooperação técnica, complementando a componente técnica brasileira com a componente financeira pelo outro país prestador.

Como se observa, a dinâmica da cooperação brasileira, inclusive de possível mudança no perfil, não pode ser desconectada da promoção das relações econômicas, ainda que retoricamente/discursivamente na CSS e na CTSS não fossem o foco neste governo. Haja vista a importância da CTSS nas relações com o continente africano, esta dar-se-ia em articulação com a promoção das relações comerciais e de investimento privado, ainda que não de forma atada/casada.

As relações com a África destacam-se no atual quadro de cooperação, fruto essencialmente de uma forte ofensiva diplomática dirigida ao continente pelo ex-Presidente Lula da Silva, mas aliada também a uma intensificação das relações comerciais e do investimento privado direto por parte de empresas e instituições financeiras brasileiras (Cabral, 2011a, p. 35).

Gladys Lechini (2018, p. 406) aponta que o relançamento da política africana fora operacionalizado pela atuação de instituições brasileiras, tais como o Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) – na estratégia de internacionalização de empresas nacionais -, e por uma ativa participação multilateral – formação de alianças entre países do Sul¹⁵⁵. Isto se coaduna com a própria fala do presidente Lula da Silva, em 2009, sobre o “lugar da África na estratégia de inserção internacional brasileira”:

Quando Lula expressou “não queremos saquear a África. Queremos comprar matéria-prima, mas também **impulsionar uma transformação** que permita que a África **gere riqueza e emprego**. As pessoas simplesmente não compreendem que **temos que criar mais consumidores no mundo**” (Entrevista..., 2009), ele assinalou claramente o lugar da África na estratégia de inserção internacional brasileira. Nessa visão, busca-se **diversificar sócios e aliados para elevar a influência no sistema capitalista mundial e promover o desenvolvimento nacional** (Lechini, 2018, p. 415, grifos nossos).

E como no caso do PMAI, estudado detalhadamente por Santos (AC., 2020, p. 16), em que identifica “[...] um novo padrão de cooperação técnica ensejado pela política externa dos governos do PT”. Não apenas pelo papel tanto do setor privado (empresas e associações empresariais) quanto do presidente Lula da Silva. Ainda que o programa fosse iniciado na administração Dilma Rousseff, a promoção constante realizada ainda no último ano do governo Lula da Silva – diplomacia presidencial. Na Cúpula Brasil-Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), na Ilha do Sal, em Cabo Verde, em 3 julho de 2010.

Decidimos lançar um mecanismo financeiro conjunto Brasil-Cedeao para o financiamento de projetos, **que irão além da cooperação técnica, incentivarão os investimentos e o comércio**.

Vamos executar projetos-piloto do **Programa de Aquisição de Alimentos**, conjugando a melhoria nutricional das populações carentes com incentivo à agricultura familiar.

Como no caso brasileiro, essas iniciativas criarão empregos e renda, incentivarão a formação de cooperativas e associações de agricultores (Silva, L., 2010c, p. 4, grifos nossos).

[...]

Eu sinto, como presidente do Brasil, que é uma coisa que está enraizada na cultura da juventude brasileira a aproximação com a África. Já **não** é mais uma coisa de benevolência, é uma coisa de **decisão de Estado**, de decisão de um povo, que aproximar-se do continente africano e estender ao continente africano parte das

¹⁵⁵ “A chegada de Luiz Inácio Lula da Silva (daqui em diante, Lula) à Presidência, em 2003, pareceu assinalar um antes e um depois na história do Brasil moderno, não apenas pelas políticas domésticas que começaram a ser implementadas, vinculadas à inclusão social e racial, mas também pela execução de uma política externa pragmática, com alta densidade, apoiada em um crescimento econômico sustentado pelo *boom* das *commodities* e em uma estratégia de internacionalização das empresas brasileiras com suporte estatal. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), entre outras instituições, foram instrumentos que operacionalizaram o desembarque brasileiro na América do Sul, o relançamento da política africana e uma ativa participação multilateral, buscando alianças entre os países do Sul e, em alguns casos, atuando como ator do Norte” (Lechini, 2018, p. 405).

políticas públicas que nós fazemos no Brasil. Por exemplo, faz pouco tempo que nós decidimos **estender para a África a venda de máquinas e equipamentos agrícolas nas mesmas condições que a gente vende, com um programa especial, para os agricultores brasileiros e para os agricultores da América Latina**, sobretudo dos países mais pobres (Silva, L., 2010c, p. 6, grifos nossos).

No decênio seguinte, as expectativas construídas nos oito anos de projeção internacional brasileira de administração Lula da Silva, tanto para a continuidade da Cooperação Sul-Sul na quanto para a prioridade à CTSS na política externa, não se cumpriram (Cassel, 2024; Leite, I., 2013). No governo Dilma Rousseff (2011-2016), ainda administração do Partido dos Trabalhadores (PT), haveria a tentativa de manutenção da política externa anterior, mas com ajustes na estratégia (Ziebell de Oliveira, Mallmann, 2020). Estes em razão de mudanças voluntárias ou constrangidas, sobretudo pelas questões da política e economia domésticas, as quais levariam a sua destituição prematura do cargo, pela Câmara dos Deputados, em maio de 2016.

3.1.2 Dilma Rousseff (2011-2016): a despriorização da CTSS e a nova Agenda para a África

A partir das duas gestões de Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-2016), contrariamente a expectativa criada com relação a continuidade da CSS e da CTSS estruturadas nos governos de Lula da Silva (Cassel, 2024; Leite, I., 2013), ocorre a despriorização da CTSS (Cassel, 2024) e a revisão da estratégia da política africana do Brasil. Gladys Lechini (2018) aporta, acertadamente, a observação realizada por Cervo e Lessa (2014 *apud* Lechini, 2018, p. 420), na qual, os autores contrapõe comparativamente a primeira administração Dilma Rousseff (2011-2014) como um período de declínio relativo em relação às duas administrações Lula da Silva (2003-2010), que foram um período de ascensão do Brasil nas relações internacionais. Essa contraposição, entre ascensão e declínio, proatividade e retração, é uma constante nas análises entre os períodos, e contribui para ilustrar a dicotomia da expectativa criada quanto a continuidade do período de prioridade e, principalmente, proatividade para a CSS e para as relações com o continente africano na política externa, assim como para a realização da cooperação técnica Sul-Sul. Comparativamente, ocorre um decréscimo na política externa no geral em relação a década anterior, englobando a política externa para a África, ainda que houvesse mais continuidades do que mudanças (Lechini, 2018).

André Reis da Silva (2022), identifica e elenca em seu trabalho, as mais relevantes prioridades internacionais do governo Dilma Rousseff – que ele nomina como “interesses

estratégicos”. Ao analisar a redefinição destas em relação as duas administrações anteriores, Reis da Silva afirmaria haver continuidade da política externa do governo Lula da Silva – com a manutenção da matriz de inserção internacional do Brasil, mas com foco no multilateralismo¹⁵⁶.

A inserção internacional do Brasil articularia dois interesses principais: (1) o aprofundamento da integração sul-americana como prioridade; (2) a ampliação da presença brasileira em escala global. Assim, identificam-se como os principais interesses estratégicos do Brasil no mundo: a) consolidar e ampliar a integração econômica, política e física sul-americana, tendo o Mercosul como núcleo duro, fortalecido pela Unasul; b) fortalecer os laços latino-americanos e caribenhos em um sentido mais amplo, através da Celac (Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos); c) projetar o continente sul-americano como um polo importante no mundo multipolar que se anuncia; **d) estreitar relações diplomáticas e abrir novos canais de diálogo político e de cooperação com África, Ásia e Oriente Médio;** e) fortalecer e consolidar parcerias e a concertação com os principais países emergentes, tanto no âmbito bilateral como multilateral, como IBAS e BRICS; f) manter seus tradicionais laços com os países desenvolvidos, tornando-os mais equilibrados; g) consolidar a ordem multipolar, fortalecendo laços com os polos já consolidados, mas promovendo um multilateralismo inclusivo, com representação para países menores e mais pobres; h) fortalecer o multilateralismo e suas instituições, em especial a ONU; i) reformar os mecanismos de governança global para refletir a realidade geopolítica atual e não as assimetrias do passado, j) tornar-se um membro permanente no Conselho de Segurança da ONU; k) inserir-se nos principais debates da política internacional; l) inserir o tema do desenvolvimento e do combate à pobreza nos debates multilaterais, junto a temas ambientais; m) combater as assimetrias da economia e do comércio mundiais para garantir a competitividade da indústria nacional e do setor agroexportador; n) priorizar ciência, tecnologia e inovação como meios para a ascensão a um novo estágio de desenvolvimento; o) proteger brasileiros no exterior (Rousseff, 2012) (Silva, André, 2022, p. 5-6, grifos nossos).

Tendo em vista os interesses estratégicos elencados previamente, Reis da Silva (2022) considera seis elementos gerais como base para o “retraimento” da política externa desse período:

a) certo esgotamento do “ativismo diplomático” brasileiro desenvolvido na Era Lula; b) crise ou paralisia das negociações multilaterais (OMC e ONU); c) dificuldades econômicas em manter a cooperação Sul-Sul em patamar elevado; d) crise interna brasileira, tanto de ordem econômica como política; e) reflexos da primavera árabe, que alterou o jogo de forças na região e bloqueou algumas iniciativas para Oriente Médio e Norte da África; f) mudança contextual da América do Sul, fragilizando a integração (Silva, André, 2022, p. 12).

Destes, os itens “a”, “c”, “d” e “e”, poderiam ser considerados como influenciadores da mudança na CSS e, conseqüentemente, na execução da CTSS, especialmente para a África, pois com relação ao diálogo e cooperação com a África e o Oriente Médio no âmbito da CSS,

¹⁵⁶ Destaca-se o apoio à eleição de candidatos brasileiros para o cargo de Diretor-geral da FAO, José Graziano, em 2011; e da OMC, Roberto Azevêdo, em 2013, devido a relação com a cooperação técnica agrícola e a cotonícola.

as iniciativas com estes teriam sido as mais afetadas pelos cortes orçamentários (Milani; Carvalho, 2013 *apud* Silva, André, 2022, p. 9)¹⁵⁷. Deste modo, o autor aduz que causas estruturais e conjunturais auxiliam a explicar, porque os objetivos e resultados teriam sido mais modestos nos governos Dilma Rousseff em relação a política externa do antecessor (Silva, André, 2022; p. 12).

Assim, a Política Externa para África no governo Dilma Rousseff (2011-2016), por sua vez, seria classificada por Ziebell de Oliveira e Mallmann (2020)¹⁵⁸ e por Gabriel Silva (2023, p. 25-26), conforme a graduação de Hermann (1990), como no nível de Mudanças por Ajustes. Isto é, para Ziebell de Oliveira e Mallmann (2020), teria havido manutenção do espaço concedido na administração anterior na formulação da PEB, mas com ajustes ao desafiador cenário político e econômico nacional e internacional que se constituía. A menor intensidade da instrumentalização da diplomacia presidencial, não teria reduzido a relevância do continente na política externa do governo federal, que reforçaria a cooperação, particularmente via Agência Brasileira de Cooperação/MRE, os laços políticos, diplomáticos e comerciais (Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020).

No entanto, este ajuste conduziu a modificações significativas para a execução da CTSS, em comparação a desenvolvida no governo anterior. A CTSS no setor agrícola, grande prioridade na administração Lula da Silva, e fator de indução da atuação da Embrapa na CTPD ou CTSS (Rosati, 1981; Leite, I., 2013), perde estímulo na administração Dilma Rousseff (Costa, C., 2015; Kuss, 2022), com a despriorização da CTSS (Cassel, 2024). Neste sentido, a troca de chefes de Executivo significou a ruptura da indução da atuação da Embrapa na CTSS e a revisão da atuação da Estatal na cooperação internacional. Tal reavaliação da atuação externa da Empresa, levaria a desmobilização de estruturas da vertente da CTSS – Escritório África, CECAT (Lopes, 2017; Marcondes, 2023; O Globo, 2014) - e a redução do número de projetos em sintonia com a retração da atuação do governo federal no continente africano (Fellet, 2013; Mello, 2015).

Vale ressaltar, que a CTSS em saúde também é uma referência empírica para observar a retração da cooperação técnica como um todo, dado que o segmento dividia com a cooperação

¹⁵⁷ Salienta-se, que corrobora com entendimento de que teria ocorrido desmedida expansão do número de PCT em pouco tempo, além da capacidade de resposta da ABC – um “[...] excesso de diplomacia presidencial [...]” (Fellet, 2013), sem um planejamento de médio e longo prazo, considerando o ciclo de vida de um projeto.

¹⁵⁸ “A agenda de política externa, os preceitos analíticos e o objetivo de transformar o Brasil em um interlocutor dos países em desenvolvimento (*bride-builder* entre Norte e Sul) foram mantidos durante todo o período. A política externa de Rousseff para a África passou por adaptações circunstanciais que foram frutos ora de um contexto internacional desfavorável ora de um processo de readequação política interna, sem haver desarticulação dos objetivos anteriormente traçados” (Ziebell de Oliveira; Mallman, 2020, p. 144-145).

agrícola e a profissionalizante (educacional), a importância e as maiores alocações de recursos na CTSS, sobretudo para o continente africano. Em vista disso, Rafaela Rodrigues constata em sua dissertação que, apesar de haver considerável “[...] influência da burocracia no processo decisório de cooperação internacional técnica em saúde no Brasil [...]”, esta ainda estaria subordinada às “[...] preferências e interesses dos chefes de Estado e suas respectivas diretrizes empenhadas na política externa brasileira” (Rodrigues, Rafaela, 2019, p. 108). Isto é, ficaria claro que os presidentes da república influenciaram na formulação e implementação da CTSS em saúde, sendo o governo Lula da Silva mais proativo e impulsionador da cooperação, e Dilma Rousseff, dada a mudança nas preferências, reduzindo a prioridade e retraindo a CTSS em detrimento da agenda doméstica, particularmente no caso da saúde (Rodrigues, Rafaela, 2019).

Logo, em termos de priorização da CTSS, como política de governo (Cassel, 2024), e dos setores, também depende das preferências dos chefes de Estado (agentes primários de mudança), assim como da burocracia que a executa. No que concerne a execução técnica da cooperação ou implementação do projeto depende, igualmente, da Instituição Brasileira Cooperante (IBC), a qual pode estar atrelada a um Ministério, e ter suas próprias metas e objetivos. E no caso da cooperação cotonícola, posto que se trata de um caso *sui generis* de acordo internacional para aplicação de recursos de compensação em cooperação exclusiva (MdE Brasil-EUA), o papel da burocracia que a coordena – ABC.

A troca de chanceleres no Ministério das Relações Exteriores, com a posse de Antônio Patriota em 2011¹⁵⁹ (Ziebell de Oliveira, Mallmann, 2020, p. 136), também teria tido reflexos na formulação e execução da cooperação, principalmente na atuação da ABC (Rodrigues, Rafaela, 2019, p. 89-90), como ficaria explícito no segmento da saúde analisado por Rodrigues (Rafaela, 2019). Segundo André Reis da Silva, a presidenta Dilma Rousseff teria exercido de forma reduzida a diplomacia presidencial, delegando “[...] para os assessores mais diretos e para o corpo diplomático a condução da política externa” (2022, p. 23). No entanto, diferentemente da diplomacia presidencial “altiva e ativa” de Lula da Silva, e da atuação alinhada com o Ministro Celso Amorim, a dinâmica de relacionamento da mandatária com os chanceleres seria menos engajada (Rodrigues, Rafaela, 2019, p. 73-74).

É possível ponderar que o perfil ideológico forte de Celso Amorim e sua atuação entusiasmada – por vezes, polêmica – tenha contrastado com a performance comedida de Antonio Patriota e Luiz Alberto Figueiredo. Conforme citado, ao longo dos mandatos de Dilma, a relação entre a presidenta e o Itamaraty foi se decompondo. Por fim, o esvaziamento do órgão, a descentralização entre as agências de decisão e a

¹⁵⁹ Exerceram o cargo de Chanceleres no MRE: o Embaixador Antônio Patriota (1º de janeiro de 2011 a 26 de agosto de 2013); o Embaixador Luiz Alberto Figueiredo (26 de agosto de 2013 até 31 de dezembro de 2014) e o Embaixador Mauro Vieira (1º de janeiro de 2015 até 12 de maio de 2016).

apatia presidencial deslocaram a *agendasetting* do Itamaraty, sem que tampouco a mesma fosse assumida pela chefe de Estado pessoalmente (SARAIVA e VELASCO, 2016 *apud* Rodrigues, Rafaela, 2019, p. 73-74).

No segundo mandato, Dilma Rousseff buscava uma política externa a qual seria nominada pelo novo Ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, em seu discurso de posse de “diplomacia de resultados”: “cifras e números respaldam uma diplomacia de resultados” (Vieira *apud* Rodrigues, Rafaela, 2019, p. 55)¹⁶⁰. Ainda que não viesse abandonar o princípio da não condicionalidade, o perfil mais imediatista da presidenta conflitava com a perspectiva de ganhos de médio e longo prazos, que a CSSD pode gerar¹⁶¹. André Reis da Silva (2022, p. 23) afirma que ao adotar o “[...] mesmo modelo de gestão “de resultados” utilizado para o conjunto do governo”, teria mantido, assim, o “[...] controle das diretrizes da inserção internacional do país”.

A demanda pelas reformas no sistema internacional, a articulação com os países emergentes, o fortalecimento da cooperação Sul-Sul e uma posição de altivez e autonomia em relação às grandes potências se mantiveram no Governo Dilma. Em relação às mudanças de ênfase, a política externa de Dilma focou na redução dos danos da crise econômica internacional, cuja articulação com os BRICS e a reforma do sistema econômico internacional ganhou centralidade (Silva, André, 2022, p. 23).

Em termos de ganhos com a política africana, especialmente a cooperação técnica, a literatura refere a eleição de José Graziano como Diretor Geral da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura) em 2011, e de Roberto Azevedo, como Diretor Geral da OMC, em 2013; ambos nomeados no governo Dilma (Desiderá Neto; Tussie, 2018, p. 365; Rodrigues, Rafaela, 2019, p. 74; Saraiva, 2012 *apud* Ziebell de Oliveira, 2015, p. 35).

A partir de 2011, a ABC enfrentaria desafios organizacionais e financeiros, depois de dois presidentes anteriores pessoalmente engajados com a política externa, os quais contribuíram para melhorar o prestígio do MRE, segundo o ex-Diretor Fernando Abreu (2016 *apud* Milani, 2017, p. 55). Haveria, assim, uma reversão de expectativas, no que tange à política externa e à agenda da cooperação, o que seria identificada por Fernando Abreu como “ausência de sensibilidade em alto nível para temas de política externa” da Presidenta Dilma (Abreu, 2016 *apud* Milani, 2017, p. 55). Agrega-se, a percepção do ex-chanceler Celso Amorim de que, “[...]”

¹⁶⁰ Marcondes e Mawdsley (2017, p. 689) agregariam como fatores para esta diplomacia de resultados, que ademais do cenário internacional desfavorável, haveria pressão doméstica para a entrega de resultados relativos ao capital diplomático investido na gestão Lula da Silva.

¹⁶¹ “Alguns autores apontaram a preferência da presidenta por temas da agenda doméstica e pouco interesse por assuntos externos, especialmente os que não abrangessem ganhos tangíveis no curto prazo (Casarões, 2013; Saraiva; Velasco, 2016; Stuenkel, 2014; Visentini, 2013)” (Rodrigues, Rafaela, 2019, p. 71).

“há uma questão de personalidade [na troca entre Lula e Dilma]. A atenção da Dilma era muito voltada para economia, sempre foi” (Rodrigues, Rafaela, 2019, p. 89).

Considera-se o pico do número de novos projetos de CTSS em 2010 (Costa, C., 2015; Hochstetler; Inoue, 2019, p. 10), com queda substancial a partir de 2011 (Hochstetler; Inoue, 2019, p. 10; Rodrigues, Rafaela, 2019, p. 89). Hochstetler e Inoue, ressaltam que, no entanto, “o número total de projetos continuaria sendo alto, à medida que as burocracias continuassem a implementar os projetos em andamento” (2019, p. 10, tradução nossa¹⁶²). Isto seria corroborado por Moraes de Sá e Silva (2021) que denominou de “inércia burocrática”.

José Joaquim Gomes da Costa Filho (2018, p. 85)¹⁶³, diplomata brasileiro, identifica dois pontos como destaque da política externa brasileira do período Dilma em relação à África, ambos de 2013: o primeiro, a decisão de cancelar e renegociar as dívidas de 12 países africanos¹⁶⁴; e o segundo, em maio, a apresentação do documento “Agenda África”, um diagnóstico das relações Brasil-África realizado pelo Grupo África. O Grupo de Trabalho África ou “Grupo África”, cujas reuniões iniciaram-se no princípio de 2012, fora constituído como um grupo multissetorial, congregando alguns ministérios (Relações Exteriores; Fazenda; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e Desenvolvimento Agrário), especialistas e executivos do setor privado, sendo coordenado pela Casa Civil da Presidência da República (Cabral, 2011 *apud* Ziebell de Oliveira, Mallmann, 2020, p. 137; Costa Filho, 2018, p. 85; Lechini, 2018, p. 417; Veiga; Rios, 2015a, p.15). O propósito do GT seria atrelar “[...] investimentos e vendas brasileiras a programas de desenvolvimento locais, como forma de proporcionar maiores ganhos ao continente africano, além de coordenar a atuação das empresas brasileiras no continente [...]” constituindo um “[...] projeto de política africana geral para o Brasil” (Cabral, 2011 *apud* Ziebell de Oliveira, Mallmann, 2020, p. 137).

No caso da Agenda para África, esta teria tido 3 eixos principais: (1) alívio/perdão das dívidas, (2) abertura de novas linhas de créditos para comércio e investimentos e assinatura de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), e (3) cooperação técnica e

¹⁶² “However, the total number of projects continued to be high, as bureaucracies continued to implement ongoing projects” (Hochstetler; Inoue, 2019, p. 10).

¹⁶³ Diplomata brasileiro desde julho de 2010, atualmente trabalha no Departamento da África do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil. Bacharel em Relações Internacionais, pela Universidade de Brasília (UnB) (2009), especialista em Diplomacia, pelo Instituto Rio Branco/MRE (2011), e Mestre em Política Internacional, pelo Instituto de Altos Estudos Internacionais e do Desenvolvimento (IHEID), de Genebra, Suíça (2017), com mesmo título do artigo publicado na Revista Cadernos de Política Exterior. Durante os estudos de mestrado, especializou-se nas áreas de Resolução de Conflitos, Estudos Africanos e Análise de Política Externa.

¹⁶⁴ Costa do Marfim, Guiné Equatorial, Gabão, Guiné-Bissau, Mauritânia, República Democrática do Congo, República do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Sudão, Tanzânia e Zâmbia, totalizando 900 milhões de dólares (BBC News Brasil, 2013; Costa Filho, 2018, p. 85).

humanitária, incluindo a proposta de reforma da ABC (Costa Filho, 2018, p. 85; Lechini, 2018). A reestruturação das dívidas com países africanos, com perdão de dívidas externas, já havia sido realizada nos governos Lula da Silva – US\$ 436,7 milhões de dólares – referentes a Cabo Verde, Moçambique e Nigéria (Cabral, 2011a, 2011b; Cindes, 2011, p. 21). Os dois primeiros eixos integrariam a cooperação econômica e financeira (Veiga; Rios, 2015a) e, conforme identificava o estudo da Cindes (2011, p. 21), haveria uma “orientação implícita” em 2011 para manter a prática do governo anterior de perdoar as dívidas dos países africanos. Naquele ano estariam em negociação de perdão e/ou renegociação de dívidas de Guiné-Bissau, República do Congo, Senegal e Tanzânia (Cindes, 2011, p. 21).

Em maio de 2013, durante a Cúpula da União Africana, na Etiópia, celebrando os 50 anos da instituição, a Presidenta Dilma anunciaria o cancelamento de 900 milhões de dólares em dívida externa de países africanos (BBC News Brasil, 2013; Menezes; Fingerhann, 2020)¹⁶⁵. O propósito seria entabular novas negociações com os países devedores e desbloquear as relações comerciais, isto é, proporcionar crédito junto ao Brasil, possibilitando que esses países voltem a adquirir mercadorias brasileiras (Menezes; Fingerhann, 2020; Ziebell de Oliveira; 2015, p. 36-37). Como complementaria Veiga e Rios (2015a),

Além de ser um gesto político, o perdão ou renegociação da dívida é uma condição para poder avançar com novos empréstimos por parte das instituições bancárias brasileiras e há portanto interesse de setores empresariais em desbloquear a situação, dadas as oportunidades de comércio e investimento que se apresentam na África. (Veiga; Rios, 2015a, p. 12-13).

Ainda conforme Veiga e Rios (2015a), a politização do tema dos perdões de dívidas de países africanos, sobretudo quando se trata daqueles sob regimes políticos autoritários, atrai críticas de setores da sociedade civil e do Legislativo (2015a, p. 13). E como depende de aprovação do Senado Federal (Cabral, 2011a, p. 16), interfere nas relações bilaterais com estados africanos, e pode influenciar até nas relações comércio. Neste sentido, em 2015, por exemplo, havia “[...] no Senado Federal, pendentes de autorização legislativa, decisões referentes ao perdão de dívida de cinco países africanos (Guiné-Bissau, República do Congo, Senegal, Tanzânia e Zâmbia), segundo entrevista com representante do MRE” (Veiga; Rios, 2015a, p. 13).

O segundo item da Agenda, incluía os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs), a nova modalidade de tratado bilateral de investimento, que promoveria

¹⁶⁵ “O sentido dessa negociação é o seguinte: se eu não conseguir estabelecer negociação, eu não consigo ter relações com eles, tanto do ponto de vista de investimento, de financiar empresas brasileiras nos países africanos e também relações comerciais que envolvam maior valor agregado”, disse Dilma. “Então o sentido é uma mão dupla: beneficia o país africano e beneficia o Brasil” (Rousseff *apud* BBC News Brasil, 2013).

“[...] novas formas mais amigáveis para resolver controvérsias” (Lechini, 2018, p. 418). O novo modelo conteria três finalidades principais: a) melhoria da governança institucional; b) mecanismos para mitigação de riscos e prevenção de controvérsias; e (c) agendas temáticas para cooperação e facilitação dos investimentos (Veiga; Rios, 2015b, p. 27). Defendida pelo governo Dilma Rousseff, visando aumentar as relações comerciais, resultaram em três acordos firmados em 2015, com Angola, Malawi e Moçambique (Costa Filho, 2018, p. 85; Marcondes, 2023, p. 147; Veiga; Rios, 2015a, p. 9)¹⁶⁶. Estavam em negociação, antes do *impeachment*, com Argélia, Marrocos, Tunísia e África do Sul (Costa Filho, 2018, p. 85), sendo firmados após o processo, com Etiópia (2018), governo Temer, e Marrocos (2019), governo Bolsonaro (Marcondes, 2023, p. 147).

Em termos de abertura de novas linhas de créditos para comércio,

Relativamente aos créditos concessionais às exportações para África, estes são em número ainda limitado. Foram identificadas, com base nos relatos dos entrevistados, linhas de crédito concessional aprovadas para pelo menos sete países africanos: Cabo Verde, Moçambique, Angola, São Tomé e Príncipe, África do Sul, Gana e Zimbábue (Veiga; Rios, 2015a, p. 13).

O Brasil tem atualmente acordos de cooperação técnica e memorandos de entendimento assinados com cinco países africanos (Zimbábue, Senegal, Gana, Moçambique e Quênia), com valores de financiamento previstos da ordem de R\$ 1 bilhão, cerca de 25% dos quais já foram enquadradas no COFIG. De acordo com o MDA (s/d), o programa habilitou mais de 30 empresas (transnacionais e de capital nacional) e possibilitará a exportação de mais de 63 mil equipamentos agrícolas para países africanos e Cuba (Veiga; Rios, 2015a, p. 14).

Em 2013, dois pontos relevantes relacionados a atuação da Agência Brasileira de Cooperação: a possível criação da Agência de Cooperação e Desenvolvimento (ABCD) substituindo a ABC (Burgess, 2017, p. 45; Fleck, 2013b; Menezes; Fingerhann, 2020; Moraes de Sá e Silva, 2021, p. 2361; Rodrigues, Rafaela, 2019, p. 89) – ponto 3 da Agenda África; e a adoção da estratégia pela Agência de priorizar a cooperação trilateral (Abreu, 2013; Cabral, 2011a; Milani, 2017; Veiga; Rios, 2015a). A Presidenta Dilma Rousseff não seria “vocal ou entusiasta”, como o presidente Lula da Silva, quanto a CTSS e, particularmente, teria sido crítica ao modo operacional dos projetos internacionais do País (Moraes de Sá e Silva, 2021, p. 2361). Segundo Rodrigues (Rafaela, 2019, p. 89), ocasionariam um período de instabilidade na ABC (2013-2014), além do perfil da mandatária, com a possível criação da nova agência, sem

¹⁶⁶ Ressalva-se que antes do ACFI em 2015, Moçambique já participava como beneficiário/país parceiro de outros projetos de cooperação técnica brasileiros (Valente *et al.*, 2015) e, em 2014, Malawi e Moçambique firmariam com a ABC, o Projeto de cooperação técnica cotonícola, Projeto Cotton Shire-Zambeze (BRA/12/002-S003), negociado entre 2012 e 2013, e implementado pela Embrapa entre 2014 e 2018. Ademais, o Brasil abriria a primeira Embaixada no Malawi em 2013 (Decreto nº 7.349, de 27/10/2010), no âmbito do governo Dilma (Lechini, 2018, p. 416), a qual seria fechada em 2022, no governo Bolsonaro (Marcondes, 2023, p. 138).

prévia discussão com os servidores; a conjuntura de crise econômica, com a redução de recursos orçamentários, dificultando a operacionalidade da instituição¹⁶⁷.

O Diretor da ABC, entre agosto de 2012 e julho de 2015, o Embaixador Fernando Abreu, teria a gestão com foco na reestruturação da ABC, buscando equilíbrio orçamentário e financeiro para a continuidade da CSS. A redução do orçamento no período, levaria a medidas de redução da equipe, de 89 consultores para 47; do saldo negativo para os projetos da agência, exceto o projeto o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), com recursos até 2018 (Abreu, 2016 *apud* Milani, 2017, p. 53-54). O Embaixador Fernando Abreu, Diretor da Agência, instauraria também um novo padrão de cooperação com países de renda média, projetos bilaterais com custos compartilhados, com países latino-americanos e caribenhos, exceto países com IDH baixo (Milani, 2017, p. 54, 107). Isto é, a partir de 2012, dado o “reajuste forçado”, muitos compromissos sem recursos para a realização, passaria a compartilhar os custos da cooperação técnica com os países parceiros (Milani, 2017, p. 107)¹⁶⁸. Neste sentido, trata-se de inovação para a continuidade da cooperação, criando um novo padrão cooperativo (Mintzberg; Waters, 1985).

A preferência pela cooperação técnica triangular ou trilateral, a terceira tendência identificada por Lídia Cabral em estudo de 2011 (Cabral, 2011a, p. 15), consolidar-se-ia no governo Dilma Rousseff a partir da própria ABC (Abreu, 2013, p. 12-14; Menezes; Fingermann, 2020; Milani, 2017, p. 54, 141-142). Enquanto a prestação de cooperação técnica triangular ou trilateral brasileira seria pontual até 2009, envolvendo sobretudo parceria com um país desenvolvido; a partir daquele ano, ocorreria o aumento expressivo da execução de projetos, com diversificação temática e expansão do escopo (Milani, 2017, p. 54, 141-142). Segundo o então Diretor Embaixador Fernando Abreu, este tipo de cooperação possibilitaria a potencialização da cooperação técnica Sul-Sul bilateral, sendo complementar a esta, pois, conjugaria as vantagens comparativas “[...] do Brasil em termos de afinidade cultural, diversidade étnica, solidariedade e a existência de tecnologias melhor adaptadas às realidades

¹⁶⁷ “A decisão que mais impactou foi a de não atender novas demandas. Apesar das iniciativas em curso representarem um passivo financeiro, a elaboração de novas iniciativas demora um tempo de maturação para se tornarem novos projetos. Essa posição determinou uma redução da presença do Brasil no panorama global da cooperação sul-sul (Entrevistado da ABC)” (Rodrigues, Rafaela, 2019, p. 92).

¹⁶⁸ “Segundo o Embaixador Abreu, foram constatadas algumas distorções decorrentes de uma conjuntura de abundância de recursos: eram financiados, de modo integral, projetos com países de renda média, ou seja, países que apresentam perfil socioeconômico semelhante ao do Brasil (a exemplo de Colômbia, México, Chile, etc.). Portanto, foi proposto que, no caso dos países da América Latina, a ABC passasse a adotar o compartilhamento de custos e a contabilização das horas técnicas trabalhadas como insumo aos projetos. Não se tratou de abandonar a cooperação com esses países, mas de redefinir prioridades no marco do que foi chamado de uma “contabilidade mais realista”, que ajudou a melhorar o desempenho brasileiro em termos contábeis” (Milani, 2017, p. 54).

de outros países [...]” àquelas “[...] dos países doadores tradicionais (recursos financeiros, estrutura logística etc.) ou a experiência acumulada e os conhecimentos específicos das organizações internacionais” (2013, p. 7).

Aliás, em contrapartida ao decréscimo orçamentário da ABC naquele período, haveria aumento substancial da contribuição de outros ministérios domésticos para esta pauta (Milani, 2017, p. 54). Em 2016, por exemplo, aproximadamente 70% do orçamento da cooperação técnica trilateral com organizações internacionais (CTOI), era oriunda dos ministérios do governo brasileiro, os 30% restantes, somente do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) para o programa do algodão (Milani, 2017, p. 149). Logo, corrobora a importância da cooperação cotonícola para a agenda de cooperação Sul-Sul do Brasil, ainda que, neste caso, o recorte seja apenas trilateral; e antes da Revisão Substantiva de 2018 que aportaria mais recursos.

Em 2013, conjecturava a reestruturação da ABC, igualmente anunciada no Cinquentenário da União Africana, na Etiópia (Zanini, 2013), com sua alocação para outro Ministério (Milani, 2017, p. 55; Moraes de Sá e Silva, 2021, p. 2361; Rodrigues, Rafaela, 2019, p. 89), no Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviço (MDIC), agregando secretariado especial, cujo foco seria aumentar as exportações e o Investimento Estrangeiro Direto (IED) na África (Borges, 2017, p. 194). Segundo Borges, o estilo de decisão presidencial tecnocrata de Dilma Rousseff, se tornaria visível, com o anúncio da nova estratégia para África. A contradição entre os 900 milhões de dólares de dívidas externas de países africanos renegociados, com significativo grau de perdão; e, por outro, a proposta de mudança organizacional na ABC, com foco comercial – aumentar comércio e fluxo de investimentos com o continente – agrega um perfil mercantilista a cooperação, e não de retórica altruísta do sul solidário de Lula da Silva (Borges, 2017, p. 194)¹⁶⁹.

A Casa Civil da Presidência iniciara os estudos tendo como modelo outras agências internacionais (Moraes de Sá e Silva, 2021, p. 2361), no contexto de reestruturação da política de cooperação técnica para a África (Zanini, 2013). A tentativa de reforma da ABC para criação da Agência de Cooperação e Desenvolvimento (ABCD) não seria levado a cabo nos três anos seguintes, segundo Moraes de Sá e Silva (2021, p. 2362), em razão das eleições presidenciais (2014), da desaceleração da economia (2015), e do *impeachment* (2016).

Em fevereiro de 2013, antes do lançamento oficial da Agenda África, a revisão na estratégia da política africana do Brasil já era notícia nos meios de comunicação, principalmente

¹⁶⁹ “The extent to which this is not a surprise to government officials in Africa is reflected in their comments that despite the gentler rhythm of interactions with the Brazilian government and firms, the same commercial prerogatives found elsewhere nevertheless remain firmly to the fore” (Borges, 2017, p. 194).

no caso da cooperação técnica (Fellet, 2013). Diplomatas e técnicos de estatais brasileiras, com operações no continente africano, relatariam ter havido um crescimento desproporcional do número de programas/projetos de cooperação técnica com relação a capacidade de coordenação, garantia de recursos financeiros e de continuidade¹⁷⁰. Naquele momento, haveria uma orientação de “[...] “menos oba-oba e mais racionalidade” nas ações na África” (Fellet, 2013). Esta nova postura, seria atribuída, por um lado, aos limites orçamentários da ABC; por outro, a percepção de que o processo de criação de projetos teria sido “às pressas”, visando serem apresentados em viagens presidenciais no governo Lula da Silva¹⁷¹ (Fellet, 2013), isto é, no intenso exercício da diplomacia presidencial.

É fundamental ressaltar que, neste momento, a Embrapa também estava “[...] revendo sua política para a região” (Fellet, 2013). Em janeiro de 2013, Maurício Antônio Lopes, Diretor Presidente da Empresa desde outubro do ano anterior, afirmaria à BBC Brasil que “[...] a companhia passaria a concentrar seus esforços em alguns países africanos – hoje, atua em 22 –, para evitar a fragmentação de recursos” (Fellet, 2013). Logo, a Estatal, responsável pela maior parte dos projetos de cooperação técnica agrícola naquele continente (Kuss, 2022; Rocha, 2019), iniciaria a reavaliação de suas ações internacionais em certa sintonia com essa retração da atuação no âmbito federal.

A análise na Seção 5, permitirá observar que a vertente da CTSS na Embrapa, tratou-se de uma política de governo, não de Estado (Cassel, 2024), já que indução da participação da Embrapa na CTPD pela alta política no governo Lula da Silva (Rosati, 1981; Leite, I., 2013), e especificamente no projeto algodoeiro com os países do Cotton-4 (Projeto Cotton-4). Diferentemente, o programa cotonícola (BRA/12/002) teria sua expansão nesse período, em que a instituição se retrai, dada a característica singular dos recursos financeiros serem provenientes do Instituto Brasileiro do Algodão – MdE IBA/ABC 2011. Conforme corrobora a fala de um integrante de projeto de cooperação à Folha de São Paulo, em 2015, “Todos os projetos estão atrasados e com dificuldades. Só não faltam recursos para a área de algodão, que tinha dinheiro proveniente do contencioso comercial com os EUA [...]” (Mello, 2015).

Na política comercial brasileira, a partir de 2013, as iniciativas do BNDES para o continente africano seriam intensificadas, tais como a alteração do estatuto social para nomear

¹⁷⁰ “Segundo eles, embora os recursos para cooperação técnica com a África tenham crescido nos últimos anos, o número de programas se multiplicou sem que houvesse capacidade de coordená-los, garantir seu financiamento e continuidade” (Fellet, 2013).

¹⁷¹ “Há ainda a compreensão de que muitos dos projetos de cooperação do país no continente foram gestados às pressas, para serem apresentados em viagens do então presidente Lula às nações favorecidas. A prática teria estimulado a criação de uma “diplomacia ministerial”, em que ministérios desenvolveram ações externas de forma descoordenada” (Fellet, 2013).

um Diretor responsável por assuntos relacionados à América Latina, Caribe e África (Veiga; Rios, 2015a, p. 5), e a inauguração, em dezembro, de um Escritório em Joanesburgo, África do Sul (Veiga; Rios, 2015b, p. 24). De acordo com Veiga e Rios, duas iniciativas teriam sido tomadas para facilitar e promover investimento direto de empresas brasileiras na África: a abertura, em 2010, do primeiro Centro de Negócios APEX no continente africano, em Luanda, Angola, para promoção comercial; e o incentivo à negociação do Brasil de ACFIs com países africanos (Veiga; Rios, 2015b, p. 24, 26).

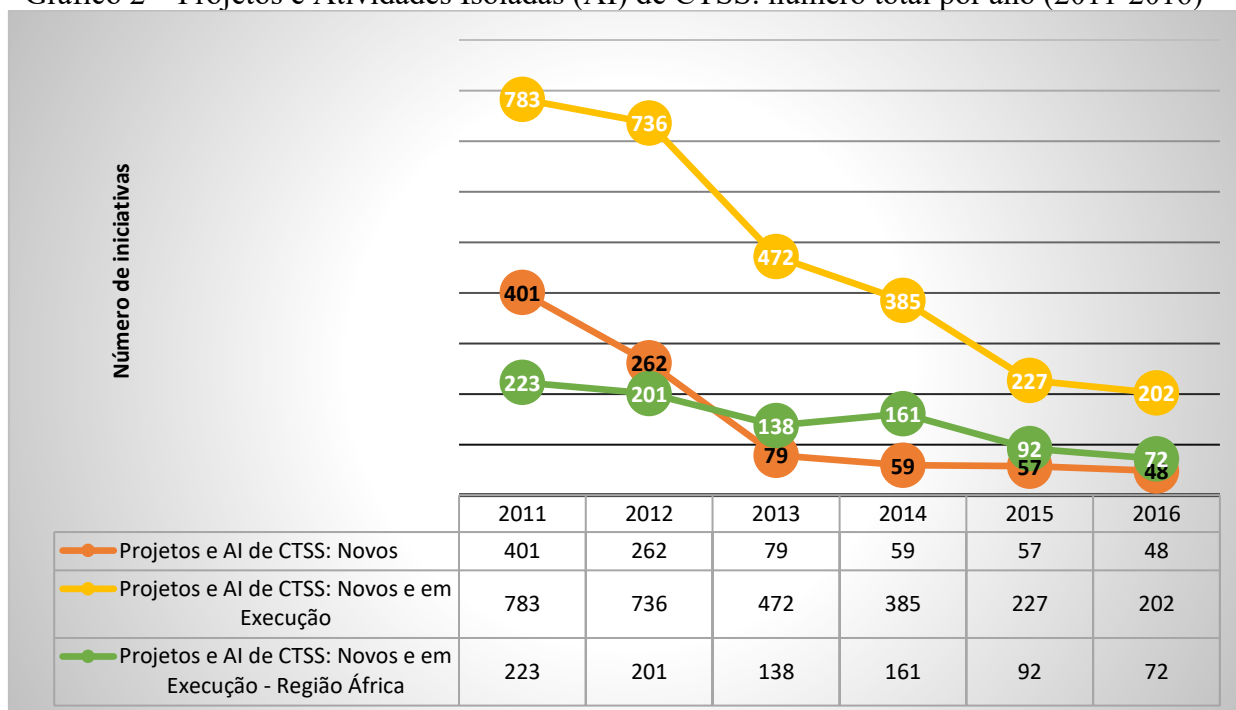
O Brasil esboça elementos do que seria a sua estratégia de diplomacia econômica, através da concessão de créditos concessionais no Programa Mais Alimentos Internacional e da promoção de acordos de cooperação e facilitação de investimentos – que **combinam a dimensão de investimentos com a de cooperação**. Algumas iniciativas brasileiras pretendem definir uma linha de estratégia através da diferenciação em relação às práticas chinesas na África: é o caso da **cooperação técnica brasileira, que se mantém distante dos interesses econômicos** (Veiga; Rios, 2015b, p. 37, grifos nossos).

A cooperação prestada para África nos dois termos do governo Lula da Silva, com a assinatura e colocação em execução de um substancial número de projetos de cooperação técnica com países do continente, teria gerado sobrecarga da “[...] capacidade burocrática do Estado brasileiro (tanto de recursos humanos quanto financeiros, por meio do MRE, ABC, BNDES, entre outros), extrapolando seus limites, gerando certa sobreposição institucional.” (Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020, p. 137). Esta sobreposição institucional teria concorrido para complicar a “[...] avaliação da correlação de custos e benefícios das iniciativas e criado entraves ao desenvolvimento das ações de longo prazo” (Ziebell de Oliveira, Mallmann, 2020, p. 137). Assim, reduzir a assinatura de novos projetos, atenderia, por um lado, ao objetivo de conformar ao contexto de recursos financeiros reduzidos do MRE, dada a crise econômica nacional (Cornetet, 2014 *apud* Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020, p. 138); por outro, reorganizar, planejar e estruturar de forma adequada os programas, e a consolidação daqueles cuja vigência iniciara na administração anterior, mas estariam ainda em execução.

Rousseff realinhou os projetos para África de uma maneira mais econômica, com o enxugamento dos recursos e da máquina pública. Contudo, os ideais, introduzidos pela gestão Lula, de solidariedade com o continente, ganhos mútuos nas relações de troca e não interferência em assuntos internos continuaram durante o governo Dilma, como é possível verificar em seu pronunciamento em comemoração do cinquentenário da União Africana: “Sempre persistirá nosso propósito de assegurar, de tornar disponíveis investimento, cooperação técnica e transferências tecnológicas, especialmente as sociais para apoiar o desenvolvimento dos países africanos na base da cooperação Sul-Sul que assegura avanços, e lucros mútuos para ambas as partes” (Brasil 2013) (Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020, p. 137-138).

A retração da CTSS seria igualmente corroborada pelos representantes das 3 instituições entrevistadas por Rodrigues (Rafaela, 2019, p. 92-93). No caso da ABC, a decisão presidencial de não atender novas demandas de cooperação e priorizar o Programa Mais Médicos (PMM), impactou na retroalimentação da pauta, o que foi considerado como sinal de desvalorização do Ministério das Relações Exteriores e da Agência de Cooperação¹⁷². Os novos interesses, visão e preferência da Presidenta Dilma para a cooperação, influiria na área da CTSS em saúde (2019, p. 92). Ou seja, ademais da crise econômica, a alocação do orçamento na CTSS também é uma decisão política (Temporão *apud* Rodrigues, Rafaela, 2019, p. 92).

Gráfico 2 – Projetos e Atividades Isoladas (AI) de CTSS: número total por ano (2011-2016)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da ABC/MRE no Portal de Dados Abertos (Brasil; MRE, 2021).

Em cinco anos e 5 meses de mandato, Moraes de Sá e Silva (2021, p. 2362) identificou 542 iniciativas de CTSS. A cooperação técnica com a África entraria em declínio, mas haveria continuidade de 61 projetos do governo anterior; assinatura de 156 projetos na primeira gestão Rousseff (2011-2014), e 16 novos, na segunda (2015-2016), totalizando 172 projetos (ABC, 2019 *apud* Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020, p. 143). Em termos de cooperação agrícola,

¹⁷² “Os programas de cooperação sofreram um impacto negativo. A vida dos projetos é longa e a pauta não foi retroalimentada. Na área da saúde, houve cancelamento de algumas iniciativas e uma priorização da área internacional para o programa Mais Médicos. [...] O MRE e a ABC estavam desprestigiados perante à presidência” (Entrevistado da ABC *apud* Rodrigues, Rafaela, 2019, p. 93).

corresponderiam a 46 projetos na primeira administração, e 7 na segunda, totalizando 53 projetos neste período (Kuss, 2022, p. 75).

Destaca-se que a cooperação teria priorizado sobretudo a área da defesa, em relação ao período anterior. Levando em consideração que o ex-chanceler Celso Amorim, no cargo de Ministro da Defesa, entre 2011 e 2014, teria atuação voltada para o continente africano, no espaço geopolítico do Atlântico Sul (Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020, p. 138).

A Embrapa desde 2009, na cooperação técnica prestada, ao lado da vertente da Cooperação Sul-Sul, criara as Plataformas Marketplace (Brasil-África, Brasil-ALC) (Leite I., 2013) e, posteriormente, a M-BoSs (2015), com o intuito de estimular a cooperação trilateral ou Cooperação Norte-Sul-Sul. As Plataformas Marketplace Brasil-África e Brasil-ALC teriam expansão no número de projeto já a partir de 2010 (Valente *et al.*, 2015), continuamente; ao passo que, o número de projetos de Cooperação Sul-Sul entraria em declínio a partir de 2011. Com o declínio, a partir de 2016, a vertente estruturante Sul-Sul estaria concentrada nos projetos cotonícolas, conforme os dados Relatórios de Gestão de 2014 a 2017. Estes corroboram a análise de Leite (I., 2013) sobre os estímulos realizados pela Estatal à cooperação trilateral a partir de 2009.

Em termos de associação da cooperação técnica a uma agenda de comércio e investimentos, com possíveis ganhos para a iniciativa privada nacional, há duas visões divergentes. Por um lado, Menezes e Fingermaann (2020) aduzem que a proposta do governo Dilma Rousseff de atrelar a cooperação técnica à agenda de comércio e investimento ficara no mundo das ideias; já que não teria havido suporte dos setores sociais – ilustrando com o Projeto Prosavana¹⁷³. Por outro, a instituição do Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI), criado no governo Lula da Silva (2010), mas desenvolvido na administração Dilma Rousseff, seria um novo padrão de cooperação técnica bilateral (Santos, A.C., 2020, p. 16), vinculando cooperação técnica à cooperação econômica e financeira, neste caso o crédito às exportações em termos concessionais (Cabral, 2011a; Lechini, 2018; Veiga; Rios, 2015a, 2015b).

Veiga e Rios (2015a) afirmavam que associar a cooperação técnica a dimensão de investimentos (ACFI), assim como a propósitos comerciais, seria uma prática recente em

¹⁷³ “Foi nesse cenário de divergência constante com o setor empresarial – produtivo, rentista e agronegócio – que Rousseff fez a proposta de **vincular a cooperação técnica a uma agenda de comércio e investimento, com potenciais ganhos ao setor privado**. Entretanto, é evidente que essa proposta fica restrita na esfera das ideias, pois não havia uma rede de apoio dos diferentes setores sociais para executá-la. O Caso do Programa ProSAVANA demonstra claramente isso, uma vez que houve um esvaziamento da participação do empresariado no Fundo Nacala, assim como uma queda no número de missões comerciais do agronegócio brasileiro à Moçambique, destacado pela Câmara de Comércio, Indústria, Agropecuária Brasil em Moçambique” (Menezes; Fingermaann, 2020, grifos nossos).

2015¹⁷⁴. Ilustra com o Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI) (cooperação técnica bilateral) que associa os recursos orçamentários do Proex-Financiamento (cooperação econômica e financeira) ao propósito comercial de suporte a exportação de máquinas agrícolas brasileiras.

Executado com recursos orçamentários do Proex-Financiamento, o PMAI tem sua origem na esfera da cooperação técnica bilateral, desdobra-se em um instrumento (memorando de entendimento) acerca das condições de financiamento da exportação de produtos brasileiros e, na sequência, em um mecanismo de apoio governamental à exportação de máquinas agrícolas brasileiras (Veiga; Rios, 2015a, p. 14).

Segundo Veiga e Rios (2015a), a maior parte dos créditos concessãoais às exportações para o continente africano estariam no âmbito do Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI) (Cabral, 2011a; Lechini, 2018; Veiga; Rios, 2015a, 2015b). O PMAI, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em conjunto com Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), vinculada à Casa Civil; fora direcionado para aumentar a produção e produtividade da agricultura familiar, promover a segurança alimentar e nutricional (SAN), e fomentar as exportações de máquinas, tratores e equipamentos aos países em desenvolvimento via crédito concessional (Veiga; Rios, 2015a, p. 14)¹⁷⁵. Neste programa, que se desenvolveria na administração Dilma Rousseff, observar-se a cooperação técnica bilateral (os dois primeiros objetivos) sendo vinculada à cooperação econômica e financeira (terceiro objetivo), neste caso o crédito às exportações em termos concessãoais.

O PMAI foi desenvolvido com a prerrogativa de ser uma política que visa à segurança alimentar de parceiros estratégicos através do fornecimento de um financiamento para aquisição de maquinário agrícola brasileiro em condições especiais, possibilitando uma maior mecanização do setor e, conseqüentemente, um aumento da produtividade. Isto, em última instância, acabaria por refletir nos níveis de segurança alimentar dos países parceiros (Santos, AC., 2020, p. 72).

A finalidade do Programa Mais Alimentos Internacional é apoiar estratégias de mecanização agrícola, tendo como base a exportação de máquinas e equipamentos brasileiros, a transferência de pacotes tecnológicos, e o estímulo à agricultura familiar. Para tanto, é executado um projeto de cooperação técnica, com enfoque na troca de experiências sobre políticas públicas de estímulo à produtividade da agricultura familiar, e o envio de tecnologia agrícola para outros parceiros e mercados (Santos, AC., 2020, p. 90).

¹⁷⁴ “Também é recente a formulação de programas de cooperação que explicitamente associam a seu escopo objetivos comerciais de fomento às exportações, para tanto mobilizando mecanismos de crédito concessional” (Veiga; Rios, 2015a, p. 15).

¹⁷⁵ O Programa Mais Alimentos África foi criado pela Portaria n.º 72, publicada em 19/11/2010, no Diário Oficial da União (DOU). Trata-se de uma extensão do Programa Mais Alimentos do governo brasileiro, que é uma linha de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

O PMAI é financiado pelo Programa de Financiamento às Exportações (Proex) 39[O Proex é um programa do Governo Federal de apoio às exportações brasileiras de bens e serviços, viabilizando financiamento em condições equivalentes às praticadas no mercado internacional (CAMEX, S.D.a).] através do Banco do Brasil, com juros de 2% ao ano e prazos entre 5 e 15 anos (SEAD, 2015a) com a possibilidade de equalizar até 85% das exportações (BANCO DO BRASIL, S.D.) (Santos, AC., 2020, p. 90).

Em termos econômicos, há dois momentos distintos: entre 2011 e 2014, as relações comerciais com continente africano foram estáveis. Entre, 2014 a 2016, no entanto, as relações econômicas entram em queda, devido ao declínio das importações e exportações para o continente (Ziebell de Oliveira; Mallman, 2020 p. 139).

Ademais de as questões da pauta doméstica terem tomado grandes proporções, sobretudo no segundo termo do governo Dilma Rousseff (Silva, André, 2022; Silva, Gabriel, 2023), isto teria sido impeditivo de uma “agenda externa mais propositiva” a partir de 2015, conjugado com o processo de afastamento do cargo (*impeachment*), iniciado em 2 de dezembro, na Câmara dos Deputados (Svartman; Silva, 2016 *apud* Silva, André, 2022). O afastamento da presidenta ocorreria em 12 de maio de 2016, com a abertura do processo no Senado Federal, e a posse, como presidente interino, do vice-presidente Michel Temer, que lançaria uma nova política externa brasileira. Este processo findaria com a cassação do mandato da presidenta em 31 de agosto de 2016 (Menezes; Fingerhann, 2020).

3.1.3 Michel Temer (2016-2018): a despriorização da CTSS e o foco no comércio nas relações Brasil-África

Neste governo, a reorientação da política externa para diferenciá-la de sua antecessora conduziria a uma revisão da cooperação Sul-Sul, assim como da política externa para a África – adoção de uma estratégia comercialista (Silva, Álvaro, 2019, p. 30); e a CTSS deixaria de ser prioridade (Cassel, 2024), ainda que não fosse descontinuada – “inércia burocrática” (Moraes de Sá e Silva, 2021). Em termos teóricos, ao analisar a mudança na política externa brasileira no governo Michel Temer (2016-2018), Álvaro Silva (2019, p. 23) a categoriza, conforme a graduação de Hermann (1990), no nível de Mudança de objetivo; o que seria corroborado pelos estudos de Ziebell de Oliveira e Mallmann (2020)¹⁷⁶ e de Gabriel Silva (2023, p. 26) no que

¹⁷⁶ “O período Temer, no entanto, representa uma *mudança de objetivo*, por reformular significativamente a inserção internacional do Brasil. A partir de seu governo, as relações econômicas seriam prioridade, em troca da construção do diálogo entre os países do Norte e do Sul do qual o Brasil se pretendeu porta-voz. A política externa africana ficou marcada, neste período, pelo desligamento de laços sociais e políticos (evidenciados pelo discurso de José Serra, então Chanceler) que estavam em construção desde o início do governo Lula, rompendo com os princípios por ele definidos e transformando as relações com o continente africano” (Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020, p.145).

tange a Política Externa para África. Ademais, devido à instabilidade econômica tanto no âmbito doméstico quanto no internacional, o novo Presidente destinaria sua atenção aos assuntos domésticos, relegando parte significativa dos assuntos internacionais ao Ministério das Relações Exteriores (burocracia) e aos Chanceleres (Silva, Gabriel, 2023; Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020), especialmente para a burocracia, que teria papel limitador a alterações (Silva, Álvaro, 2019, p. 34).

Na Política Externa para África do governo de Michel Temer, haveria alteração nos objetivos da PEB precedente: a redução da relevância das relações brasileiras com continente africano, e pela priorização das relações comerciais ante as diplomáticas, históricas, sociais e políticas, vigentes na matriz anterior (Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020).

A mudança matricial ocorre aqui: a substituição de um projeto que se mostrou político-social (Lula — Rousseff) com ganhos mútuos, evidenciado pela manutenção dos laços e da realização de projetos de cooperação com o continente (com particular ênfase à cooperação em matéria de Defesa) pelo novo projeto (Temer — Serra) que visava um aumento comercial puro e simples e que acabou substituindo o espaço brasileiro na África, na medida em que diminuía as relações (políticas) Sul-Sul e engendrava uma readequação diplomática para os grandes centros de poder (EUA e Europa) (Ziebell de Oliveira, Mallmann, 2020, p. 146).

O foco nas relações comerciais teria sido bem-sucedido em relação a gestão anterior (Silva, Gabriel, 2023; Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020). No entanto, o perfil comercial do Brasil para a África, nos três governos, não teria tido modificações substanciais, dado o tipo de exportação e importação, e serem no período, os mesmos países africanos os parceiros comerciais (Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020, p. 146). Em termos econômicos, haveria reversão em relação ao segundo governo Dilma Rousseff, com aumento nas relações comerciais (Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020, p. 143).

Com o novo Ministro das Relações Exteriores, José Serra, empossado em 18 de maio de 2016¹⁷⁷, as diretrizes da política externa seriam alteradas¹⁷⁸. Por um lado, André Reis da

¹⁷⁷ No período foram três Chanceleres, com destaque para os senadores do PSDB, ambos críticos às administrações anteriores do PT: o Senador José Serra (12 de maio de 2016 até 22 de fevereiro de 2017), que pede demissão do cargo em 2017; assumindo como interino o Embaixador Marcos Galvão (22 de fevereiro de 2017 até 7 de março de 2017) período de transição; e o Senador Aloysio Nunes (7 de março de 2017 até 1º de janeiro de 2019).

¹⁷⁸ No discurso de posse, seriam elencadas 10 diretrizes de ação: “1) Diplomacia refletindo os “legítimos valores” do Brasil, a serviço do país e não de “preferências ideológicas” de um partido político; 2) defesa da democracia e direitos humanos, respeitando também o princípio de não-ingerência; 3) responsabilidade ambiental; 4) defesa de soluções pacíficas de controvérsias; 5) não se restringir mais em favor de uma adesão “paralisadora” aos esforços multilaterais da OMC; 6) busca pela abertura de mercados; 7) manter parceria com os países da América Latina; 8) ampliar intercâmbio com parceiros tradicionais, como EUA e Europa; 9) incrementar relações com asiáticos e africanos, não sendo mais restrita a “laços fraternos do passado e correspondências culturais”, mas em intercâmbio econômico; 10) redução do “custo Brasil” com o aumento da produtividade e competitividade nacionais. Cf. BRASIL, 2016a” (Silva, Álvaro, 2019, p. 30).

Silva aduz que a implementação dessas diretrizes resultaria no “[...] desmonte da política externa brasileira desenvolvida desde 2003, pela gestão Lula, e, em alguns casos, inclusive a mantida por Fernando Henrique Cardoso e por governos anteriores, anunciando mudança matricial na política externa brasileira” (Silva, André, 2022, p. 13). Por outro, Álvaro Silva afirma que “[...] tais mudanças profundas não foram implementadas, ao passo que a política externa foi relegada a segundo plano” (2019, p. 31). O que, de certa forma, reflete continuidade das alterações propostas na administração Dilma Rousseff, sobretudo concernentes ao foco nas relações econômicas com os países africanos e novas diretrizes para cooperação técnica – orçamento reduzido para a CTPD e a priorização da cooperação trilateral (Cassel, 2024, p. 86; Milani, 2017).

No discurso de posse, o Chanceler José Serra proporia o direcionamento das relações Brasil-África para o foco comercial (intercâmbio econômico, tecnológico e de investimentos) que seria a “[...] estratégia Sul-Sul correta [...]” (Silva, Álvaro, 2019, p. 30; Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020, p. 141)¹⁷⁹. Esta nova estratégia também se enquadrava na busca por legitimidade do novo governo devido às repercussões internas e externas do processo de *impeachment*. Por isso, haveria a aproximação com os Estados Unidos (bilateralismo) e o afastamento de “[...] outros centros de poder e da cooperação Sul-Sul” (Silva; Perez, 2019 *apud* Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020, p. 142).

O então presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, o Senador Aloysio Nunes, tomaria posse como Chanceler em março de 2017, em substituição a figura política de José Serra (Silva, Álvaro, 2019). Esta troca seria resultado de desgaste da relação do ex-Ministro com o MRE, assim como, com o Presidente Michel Temer (Silva, André, 2022, p. 14). Apesar de o discurso para África ser fundamentado na solidariedade, haveria o pragmatismo da cobrança de resultados concretos, de forma muito semelhante ao governo anterior¹⁸⁰. Em termos de cooperação técnica internacional como política externa, embora

¹⁷⁹ Excerto correspondente do discurso de posse de José Serra: “Estaremos empenhados igualmente em atualizar o intercâmbio com a África, o grande vizinho do outro lado do Atlântico. Não pode esta relação restringir-se a laços fraternos do passado e às correspondências culturais, mas, sobretudo, forjar parcerias concretas no presente e para o futuro. Ao contrário do que se procurou difundir entre nós, a África moderna não pede compaixão, mas espera um efetivo intercâmbio econômico, tecnológico e de investimentos. Nesse sentido, a solidariedade estreita e pragmática para com os países do Sul do planeta terra continuará a ser uma diretriz essencial da diplomacia brasileira. Essa é a estratégia Sul-Sul correta, não a que chegou a ser praticada com finalidades publicitárias, escassos benefícios econômicos e grandes investimentos diplomáticos (Brasil, 2016)” (Silva, Gabriel, 2023, p. 15-16).

¹⁸⁰ “O seu sucessor, Aloysio Nunes, também adotava um discurso baseado na solidariedade, acentuando, porém, a necessidade de apresentar resultados concretos, ao referir que “é hora de concretizar as muitas oportunidades para um comércio ampliado, para investimentos recíprocos e para parcerias empresariais. O caso da África é uma ilustração deste fato”. (NUNES, 2017c)” (Fonseca, 2021, p. 148).

discursivamente comprometido (Ferreira, 2017, p. 9 *apud* Cassel, p. 72), se por um lado, não haveria desmonte estrutural, por outro, não haveria mobilização do governo com essa finalidade.

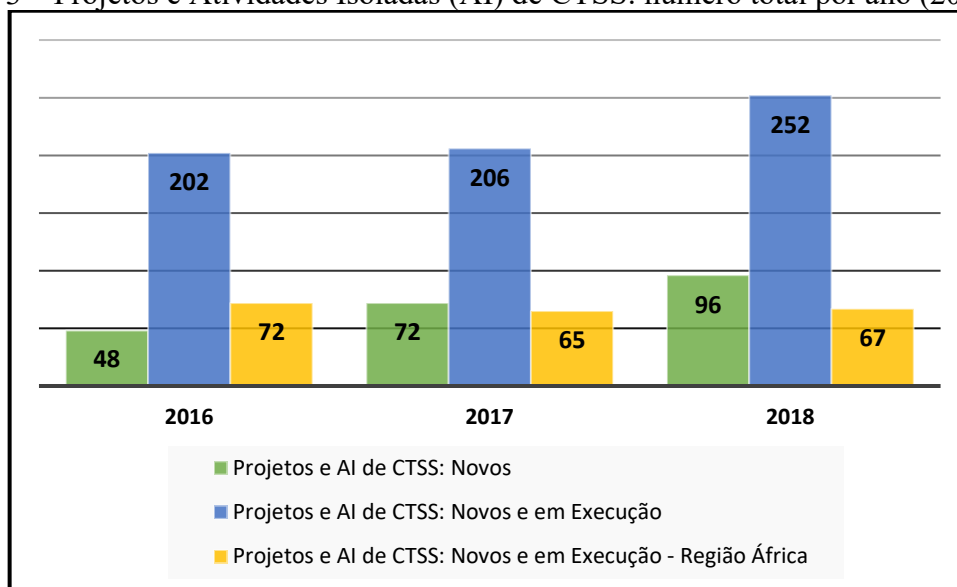
A partir da mudança na PEB para a África, tento em vista o foco na política doméstica, a diplomacia presidencial seria pouco exercida pelo presidente Michel Temer, com somente duas visitas a países do continente, no ano de 2018 (Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020, p. 141; Silva, Gabriel, 2023, p. 16). Em 2016, o Presidente Temer justificaria as limitações para investimentos do Brasil no continente, assim como o recuo na atuação do Brasil na África, na XI Conferência de Chefes de Estado da CPLP (Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020, p. 141-142).

A cooperação técnica prestada mantém-se durante a gestão Temer, num patamar de baixa prioridade política, dada a não atribuição de relevância a política externa pelo governo e os reflexos do contingenciamento global do orçamento público (Cassel, 2024, p. 86). Entre agosto de 2015 e setembro de 2018, o Embaixador João Almino, seria o Diretor-Geral da ABC. Enfrentaria, igualmente, o contingenciamento de recursos, o que levaria a ABC a “[...] otimizar a prestação de CTPD (ou seja, “fazer mais com menos”) [...]” (Cassel, 2024, p. 86). Isto é, continuar a priorizar a agenda da cooperação trilateral que advinha da gestão anterior e a introdução da cooperação humanitária (Cassel, 2024, p. 72; Milani, 2017, p. 54, 107).

É bem verdade, ainda, que, em 2017 e 2018, houve pequena recuperação no número de *novos* projetos e atividades isoladas, do que se é possível derivar ao menos duas conclusões: (i) que a cooperação técnica não foi inteiramente obliterada e/ou rechaçada pela PEB de Temer; e (ii) que, a partir de um mínimo espaço político e fiscal, a burocracia especializada é capaz de mover-se para dar andamento à prestação de cooperação técnica pelo Brasil a países em desenvolvimento (Cassel, 2024, p. 86, grifos do autor).

Esta recuperação pode ser atribuída, em parte, a ampliação dos projetos de algodão, dada a singularidade dos recursos provenientes do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), e não apenas do orçamento federal. Ademais, uma das pautas mais importantes na gestão do Embaixador João Almino, seria o debate de reforma da ABC e o lançamento de uma política nacional de cooperação (Milani, 2017, p. 55). Houve reforma, que não mudou sua estrutura, mas não a política de cooperação internacional (Waisbich, 2024a).

Gráfico 3 – Projetos e Atividades Isoladas (AI) de CTSS: número total por ano (2016-2018)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da ABC/MRE no Portal de Dados Abertos (Brasil; MRE, 2021).

Ao longo de dois anos e cinco meses de mandato, Moraes de Sá e Silva (2021, p. 2362) identificou 104 novas iniciativas de CTSS, com 118 completadas. Hochstetler e Inoue (2019, p. 10), por sua vez, contabilizariam 156 novos projetos iniciados nessa administração¹⁸¹. Por um lado, a cooperação técnica com a África pode ser compreendida como estando ainda declínio, com apenas 40 projetos e parcerias assinados entre 2016 e 2018 (Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020, p. 143). Por outro, pode ser observado como uma tendência de oscilação, dentro de um cenário de ressurgimento da cooperação técnica, de forma ‘discreta’, sob um governo que não a apoiava politicamente, em um “[...] contexto de ambição limitada da política externa pós Lula” (Hochstetler; Inoue, 2019, p. 18, tradução nossa)¹⁸². Em termos de cooperação agrícola, Kuss (2022, p. 75) identificaria 13 projetos com países africanos neste período.

A contradição entre o discurso (a retórica) de mudança na política externa para a cooperação e a continuidade de execução de projetos, e, em alguns casos, com a expansão de programas, como o cotonicultor, inclui o papel da burocracia institucional (ABC) e das instituições domésticas executoras (Hochstetler; Inoue, 2019; Moraes de Sá e Silva, 2021). Apesar de o discurso governamental do governo Temer não ter dado relevância aos projetos de cooperação, “[...] os burocratas parecem ter continuado com seu alcance internacional, às vezes

¹⁸¹ Como base de dados: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e ABC/MRE, considerando 31/08/2016 a 31/12/2018.

¹⁸² “Brazil’s development assistance flourished most clearly during the Lula administrations, plunging under Rousseff and reappearing under-the-radar under Temer, in the context of limited foreign policy ambition after Lula” (Hochstetler; Inoue, 2019, p. 18).

estendendo projetos existentes, como os bancos de leite humano, a novos destinatários e, às vezes, criando iniciativas completamente novas” (Hochstetler; Inoue, 2019, p. 10, tradução nossa)¹⁸³. Esta contradição, entre retórica e realização efetiva da cooperação, é identificada por Hochstetler e Inoue (2019, p. 10) no governo Temer e Lula da Silva, por razões opostas. No primeiro caso, a cooperação técnica teria pouco destaque no discurso governamental, mas um número surpreendente de projetos; no segundo, “[...] às vezes, a retórica estaria além da realização efetiva da cooperação” (Hochstetler, 2014 *apud* Hochstetler; Inoue, 2019, p. 10, tradução nossa).

Ademais da constatação da atuação das burocracias nacionais para a manutenção da implementação dos projetos em andamento (Cassel, 2024; Hochstetler; Inoue, 2019; Moraes de Sá e Silva, 2021), entende-se que a ruptura da PEB quanto a cooperação técnica, proposta por Michel Temer, não fora “bem-sucedida” (Silva, Álvaro, 2019, p. 30). Além do ambiente político doméstico e da burocracia - MRE (Silva, Álvaro, 2019, p. 34), o viés comercial na cooperação é, em certa medida, continuidade do governo Dilma Rousseff, como o caso do PMAI, por exemplo.

3.1.4 Jair Bolsonaro (2019-2021)¹⁸⁴: a despriorização da CTSS e a continuidade do foco no comércio nas relações Brasil-África

Na administração Jair Bolsonaro, a não priorização da CTSS (Cassel, 2024), por sua vez, estaria inserta na mudança de orientação na política externa, rompendo com valores e princípios tradicionais da política externa brasileira (Cassel, 2024; Saraiva; Albuquerque, 2022; Silva, André, 2022, 2023; Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020). Por um lado, haveria o abandono da CSS e a perda de espaço do continente africano na agenda da PEB. Por outro, ainda que a “Nova Política Externa com a África” estivesse apoiada em 4 eixos: valores, segurança e defesa, econômico-comercial e cooperação (Gabsch, 2021); haveria a manutenção da tendência comercialista do governo Michel Temer quanto à busca de resultados econômicos nas relações Brasil-África (Silva, Gabriel, 2023, p. 18). Aliás, neste cenário, o setor agrícola

¹⁸³ “If the Lula government sometimes had rhetoric beyond the substantive achievement of cooperation (Hochstetler 2014), the Temer government seems to have achieved the opposite. With little governmental rhetoric about the importance of cooperation projects, bureaucrats appear to have continued with their international outreach, sometimes extending existing projects like the human milk banks to new recipients and sometimes creating new initiatives altogether” (Hochstetler; Inoue, 2019, p. 10).

¹⁸⁴ Apesar de o governo ter completado o período de 4 anos de mandato (2019-2022), a ênfase na coleta e análise de dados será nos três primeiros anos (2019-2021). Uma vez que o tema é contemporâneo, os dados e estudos sobre o assunto são incipientes, logo, optou-se por compatibilizar com o recorte temporal da tese.

(agronegócio) passaria a ter o seu próprio canal de promoção no Ministério das Relações Exteriores (MRE): o Departamento de Promoção do Agronegócio (DPAGRO), o qual promoveria a “Diplomacia do Agronegócio” (Araújo, E., 2019a, 2019c, 2019d, 2019e, 2020a; Gabsch, 2021; Ghisleni, 2021; Lima; Waisbich, 2023). A preconização dessa diplomacia buscaria influenciar tanto à atuação internacional da Embrapa quanto à cooperação técnica prestada, embora não tenha tido reflexos visíveis na cooperação cotonícola.

Ao analisar a mudança na política externa brasileira no governo Jair Bolsonaro (2019-2022), Gabriel Silva (2023, p. 26) a categoriza em termos teóricos no nível de Mudança de objetivo, conforme a graduação de Hermann (1990). A alteração dos objetivos da PEB realizada pela gestão anterior seria acentuada na administração de Jair Bolsonaro a partir da “nova política externa brasileira”. Nesta, o continente africano não teria relevância para o líder do poder executivo, dado: a ausência de diplomacia presidencial (Silva, Gabriel, 2023, p. 26), ao baixo número de projetos de cooperação técnica (Silva, Gabriel, 2023), ao fechamento de embaixadas (Moreira, 2023).

Segundo André Silva, o plano de ação e as ações políticas do governo Bolsonaro contavam com um Chanceler no MRE, Ernesto Araújo, adepto dessa mudança, por isso, indicavam, a princípio, a reorientação da política externa no sistema internacional. Desse modo, havia uma expectativa da “[...] mudança nos postulados históricos, nos paradigmas e na própria identidade internacional do país” (Silva, André, 2023, p. 7). No entanto, essa reorientação não se realizaria plenamente, em razão da fragilidade nos fundamentos da mudança: “burocracia”, “reestruturação doméstica” e “choque externo”, e de quatro contradições¹⁸⁵ identificadas pelo acadêmico (Silva, André, 2023, p. 12).

No caso da cooperação técnica, por exemplo, antes de tomar posse, alegando questões de transparência e motivação, o então futuro Ministro, Ernesto Araújo, consideraria auditar os projetos de CSS da ABC/MRE (Moraes de Sá e Silva, 2021, p. 2365). Após a posse, esta ameaça não se cumpriria. Embora o intuito não seja realizar uma discussão teórica aprofundada da reorientação da PEB, trata-se de apontar que a mudança de orientação influiu na execução da cooperação técnica e na atuação da Embrapa. Ou seja, dada à desconfiança desse governo sobre a CSS (Silva, André, 2023, p. 6), ocorreria a rejeição dela “[...] como meio e como fim [...]”

¹⁸⁵ “1) em relação à tradição e aos compromissos da política externa brasileira, provocando sucessivos choques com a burocracia (diplomática, econômica e militar) e rupturas com padrões de inserção internacional, emulando perda de confiança de parceiros internacionais ao denunciar compromissos assumidos (como em regimes internacionais). [...] 2) em relação aos interesses dos grupos internos pragmáticos (setores agrícola e industrial) e de setores ideológicos da direita radical. [...] 3) em relação ao tamanho e ao peso do Brasil no sistema internacional. [...] 4) em relação à estrutura do sistema internacional” (Silva, André, 2023, p. 7).

(Cassel, 2021, p. 86) nas relações com os países em desenvolvimento (PED). Disto resultaria, por um lado, na redução da execução da CTSS nos moldes clássicos; por outro, na busca, através da promoção da “Diplomacia do Agronegócio”, pela tentativa de associação da cooperação técnica à promoção da iniciativa privada nacional - sobretudo no caso do agronegócio.

Ademais, nas relações bilaterais, a nova política externa buscaria aproximação com os países desenvolvidos, como exemplificado na posição oficial de alinhamento aos EUA; e distanciamento dos países em desenvolvimento, *e.g.*, países do Oriente Médio e da África, assim como adotaria a prática de uma retórica antichinesa (Moraes de Sá e Silva, 2021, p. 2359; Silva, André, 2023; Silva, Gabriel, 2023). No que se refere à postura nos fóruns multilaterais, haveria discursivamente a busca pelo distanciamento “[...] dos regimes internacionais e compromissos assumidos pelo Brasil” (Silva, André, 2023, p. 2), os quais seriam caracterizados como pertencentes à agenda “globalista marxista”. Neste contexto, o Chanceler identificaria o mundo como unipolar e bipolar, conduzindo o País ao desengajamento de processos de integração (Silva, André, 2023, p. 2).

Elenca-se como principais características da Nova política externa,

[...] fundamentado na defesa do Ocidente, no anti-globalismo conservador e crítica à ordem liberal internacional (CASARÕES; FARIAS, 2021), no alinhamento com os Estados Unidos, fortemente orientada pela ideologia direitista, desengajamento do entorno estratégico (com fragilização da Unasul e Mercosul), uso de termos e linguagem do tempo da Guerra Fria, aproximação bilateral aos países com governos de direita, redução da presença brasileira na África e Oriente Médio (países em desenvolvimento em geral), afastamento do debate da multipolaridade e dos Brics, bem como desconfiança e crítica aos organismos multilaterais (SILVA, 2022) (Silva, André, 2023, p. 5-6).

No que concerne ao continente africano, este também teria tido reduzido o seu lugar na agenda da política externa. Primeiro, não houve o exercício de diplomacia presidencial. Isto é, não houve viagem do Presidente para o continente durante o mandato, ainda que tenham ocorrido encontros bilaterais com líderes africanos (Cassel, 2024, p. 78; Silva, Gabriel, 2023, p. 21). Segundo, houve o fechamento de duas Embaixadas brasileiras no continente - Serra Leoa e Libéria (Francisco; Santos; Alves, 2020, p. 9; Moreira, 2023); assim como, a manutenção do “embargo” a iniciativas diplomáticas de cooperação anteriores, caso da Cúpula ASA e da ZOPACAS (Cassel, 2024, p. 78).

Outrossim, mesmo o Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, performaria somente uma visita à África, passando por Angola, Cabo Verde, Senegal e Nigéria (África

Ocidental), em dezembro 2019¹⁸⁶. Aliás, o novo Chanceler brasileiro, Ernesto Araújo, que assumiria em 1 de janeiro de 2019 e ficaria no cargo até 29 de março de 2021, enfatizaria em seus discursos que a Nova Política Externa para África ou Nova Política com a África teria dois eixos principais, dos quatro elencados: a segurança e o comércio. Neste sentido, o foco na vertente comercial viria a sobrepor-se aos demais eixos, principalmente, devido à busca pela participação da iniciativa privada, de ambos os continentes (Araújo, E., 2019d, p. 252).

Como seria aludido no discurso realizado na celebração do “Dia da África”, no qual o Ministro aduziria: “Quero enfatizar que, na nova visão de política externa que estamos implementando, a dimensão econômica e comercial das relações Brasil-África é fundamental” (Araújo, E., 2019d, p. 252). Apesar da participação em outros setores econômicos, salientaria que o setor agrícola seria um dos pilares dessa nova dimensão.

Falando agora, e para terminar, do **futuro das relações entre Brasil e África**, gostaria de dizer que o Brasil quer ser parceiro da África no desenvolvimento vertiginoso que atravessa o continente africano. Obras de infraestrutura e **produção de alimentos** intensificam-se à luz da rápida urbanização que perpassa os países africanos. Podemos contribuir com capacidade técnica em infraestrutura e urbanismo, tendo em conta que **compartilhamos muitos dos desafios** que a África enfrenta e enfrentará. Queremos participar da **revolução agrícola pela qual passará a África**, com nosso **know-how, maquinário e programas de capacitação**. Nos campos do urbanismo, infraestrutura e **agronegócio**, podemos empreender processos de transferência de tecnologia que proporcionem ganhos para o lado africano, em termos de desenvolvimento, bem como para o lado brasileiro, em termos de **conquista de mercados** (Araújo, E., 2019d, p. 259, grifos nossos).

Dentro dessa nova política externa e anunciado pessoalmente pelo Ministro Ernesto Araújo, ainda em 2018 (Mazui, 2018), haveria a criação do Departamento de Promoção do Agronegócio (DPAGRO) no MRE, em janeiro de 2019¹⁸⁷. O DPAGRO estaria vinculado à Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos, contendo duas divisões internas: a Divisão de Promoção e Negociação de Temas do Agronegócio I e a Divisão de Promoção e

¹⁸⁶ Tal périplo teria o intuito de impulsionar parcerias bilaterais nos setores de comércio e segurança, havendo a assinatura de acordos comerciais e de cooperação (Francisco; Santos; Alves, 2020, p. 9). Embora não se possa averiguar, é possível que a pandemia do Covid-19 também tenha impactado no planejamento de viagens nos anos de 2020 e 2021.

¹⁸⁷ O Decreto nº 9.683, de 9/01/2019, estabeleceu a criação do “Departamento de Promoção do Agronegócio”, vinculado à “Secretaria de Política Externa Comercial e Econômica”, com a competência definida no artigo 28, que aduz “Ao Departamento de Promoção do Agronegócio compete tratar das negociações relativas à promoção do Agronegócio e dos acordos correspondentes”. O Decreto nº 10.021, de 17/09/2019, passaria a denominar a secretaria de “Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos”, mantendo a vinculação e dando nova redação ao artigo 28: “Ao Departamento de Promoção do Agronegócio compete tratar das negociações relativas ao agronegócio e à sua promoção e dos acordos correspondentes.”. A partir do Decreto presidencial nº 11.024 de 31/03/2022, já com o Chanceler Carlos Alberto França, deixa de ser um departamento exclusivo para o agronegócio, para “Departamento de Energia e Agronegócio”, nas quais as atribuições ficariam definidas no inciso V, do art. 30: “V - coordenar, acompanhar e propor linhas de ação relativas às negociações do agronegócio e da sua promoção e dos acordos correspondentes”.

Negociação de Temas do Agronegócio II (Decreto nº 9.683, de 9/01/2019). A atuação ocorreria em coordenação com o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e com Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) (Ghisleni, 2021); com diálogo com o setor privado¹⁸⁸, o setor público¹⁸⁹ e com a academia. Também em apoio a essa diplomacia nas Embaixadas brasileiras, a partir de 2020, os Setores de Promoção Comercial e Investimentos (SECOMs), responsáveis pela análise do mercado local, e as adidâncias agrícolas seriam igualmente reforçados com a criação dos Setores do Agronegócio (SEAGRO) – especializados na promoção do agronegócio.

Uma das poucas fontes oficiais mais detalhadas sobre a nova política externa com a África foi a palestra realizada pelo Ministro Rodrigo D'Araújo Gabsch, Diretor do Departamento de África do Itamaraty, desde 2018, no dia 9 de fevereiro de 2021 (Gabsch, 2021). Esta nova política externa seria articulada em quatro vertentes: a cooperação para desenvolvimento, a comercial-empresarial, a de segurança e defesa, e a dos valores – “princípios fundamentais que nos unem” (Gabsch, 2021). A cooperação comercial-empresarial ganharia mais destaque, devido ao propósito de redinamizar o comércio¹⁹⁰, com o protagonismo do setor privado – de ambos os lados do Atlântico. Da mesma maneira, o agronegócio estaria em evidência, haja vista que haveria interesse do continente africano em iniciativas, tais como de modernização agrícola, de atração de investimentos brasileiros em agricultura, energia – como os biocombustíveis.

O nosso comércio com a África tem uma peculiaridade, que as exportações brasileiras são compostas em sua boa parte por manufaturados e por semimanufaturados. E além de representar um mercado importante para os produtos brasileiros, nós vemos também que a África tem sido um espaço de internacionalização de empresas brasileiras de diferentes setores. Temos visto construção civil, energia, tecnologia e outras áreas. Para ficar só em dois ou três exemplos, Argélia é o maior comprador mundial de açúcar do Brasil; o Egito é o terceiro maior comprador de carne bovina do Brasil; e a África do Sul é o quinto maior comprador mundial do Frango brasileiro (Gabsch, 2021, transcrição nossa).

¹⁸⁸ A União da Indústria de Cana-de-Açúcar e Bioenergia (UNICA), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), CROPLIFE Brasil, dentre outros.

¹⁸⁹ Como Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o então Ministério da Economia, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), entre outros.

¹⁹⁰ “Olhando o comércio pela perspectiva histórica, as trocas do Brasil com a África cresceram mais de 400% de 2002 a 2014, 2014 foi o pico do comércio brasileiro com o continente, passando de 5 bilhões para 26 [bilhões], quase 27 bilhões de dólares. Nos últimos anos o comércio com a África está no patamar, anual, de algo como 15 bilhões de dólares, às vezes, um pouco menos. Já estamos num novo momento: queda dos preços das commodities, também crise econômica no Brasil nós estamos nos recuperando, enfim” (Gabsch, 2021, transcrição nossa).

A abertura de representações diplomáticas no continente foi um traço marcante da política externa para a África do governo Lula da Silva, a qual passaria por reveses nos governos seguintes. Em relação à importância dos postos no continente (embaixadas), relativamente à falta de recursos humanos e financeiros, o Ministro Rodrigo D'Araújo Gabsch aduziria ser um desafio dado o contexto fiscal e econômico, mas que haveria esforços para continuar o engajamento do País com o continente.

Olha, equilibrar meios e metas é o desafio de qualquer gestor público ou privado, o governo e a execução da política externa tem o mesmo desafio: que é adequar a necessidade do País e os seus objetivos no plano internacional aos meios e recursos de que dispõe. Dito isso, **o Brasil tem mantido, apesar de restrições fiscais de vários anos, uma das maiores redes de embaixadas extrarregionais no continente africano.** Uma das dez maiores redes de embaixadas extrarregionais no continente africano. E este e outros esforços que vêm sendo feitos **indicam a importância que o Governo atribui a África e indicam a intenção de continuar a intensificar engajamento no continente** (Gabsch, 2021, transcrição nossa, grifos nossos).¹⁹¹

Outro ponto desta nova política abordado sob um viés comercialista seria a cooperação técnica e a atuação da Embrapa, como empresa pública. No mesmo ciclo de palestras, em 23 de fevereiro de 2021, o Ministro Alexandre Peña Ghisleni, Diretor do Departamento de Promoção do Agronegócio do Itamaraty (DPAGRO), quando indagado sobre a perspectiva de busca de “[...] financiamento para a implementação efetiva e substancial da cooperação técnica internacional, junto ao setor privado do País [...]” (Ghisleni, 2021, transcrição nossa)¹⁹², atribuiria esse papel às próprias instituições internacionais interessadas. Ou seja, caberia aos países interessados na cooperação na cooperação realizarem o contato diretamente com as instituições brasileiras, excluindo, portanto, a ABC da articulação.

Pois bem, uma coisa que é uma realidade com a qual a Embaixadora certamente se identificará é o fato de que a crise econômica por que passa o Brasil já há vários anos impactou no orçamento do governo federal e **impactou também em decorrência no orçamento das atividades de cooperação no Brasil.** O Embaixador Ruy Pereira, o diretor da Agência Brasileira de Cooperação, poderá falar isso em grande detalhe. Isso

¹⁹¹ Resposta à pergunta formulada pela Embaixadora Maria Auxiliadora Figueiredo ao Ministro Rodrigo D'Araújo Gabsch, Diretor do Departamento de África do Itamaraty: “Durante os mandatos do ex-presidente Lula houve uma política africana presidencial vigorosa e atuante que, segundo ela, não teve êxito entre outras razões por falta de *follow up* e de recursos, sobretudo, humanos nos postos do Itamaraty na África, nas embaixadas. Na Nova Visão da política brasileira com a África ela pergunta, haveria intenção de se valorizar os postos carentes e de buscar se minorar os desequilíbrios na distribuição de pessoal do ministério?” (Gabsch, 2021, transcrição nossa).

¹⁹² Transcrição da pergunta formulada pela Embaixadora Maria Auxiliadora Figueiredo ao Ministro Alexandre Peña Ghisleni: “A respeito e tendo em vista a importância da cooperação internacional, não apenas como meio de **promoção comercial de equipamentos e implementos agrícolas** produzidos no Brasil, mas também como **instrumento político de primeira grandeza**, consulto se o Itamaraty já não estaria pensando em buscar financiamento para a implementação efetiva e substancial da cooperação técnica internacional junto ao setor privado do País e, muito especialmente, junto a fabricantes de maquinaria, muitos dos quais se encontram hoje aqui presentes” (Ghisleni, 2021, transcrição nossa, grifos nossos).

significa que a **nossa capacidade de prestar cooperação também se reduziu**, não significa que tenha desaparecido, mas reduziu.

Como é que nós temos procedido em casos como esse, em que a demanda por cooperação ultrapassa muito a nossa capacidade da cooperação. Um ponto que eu acho que é fundamental nesse caso é o seguinte: **o contato com as instituições técnicas brasileiras de produção não tem que passar necessariamente pelo governo federal**, existem outras maneiras de você disponibilizar isso. **Primeira maneira é a Embrapa** (Ghisleni, 2021, transcrição nossa).

Ademais, deixa implícito que essa cooperação não seria mais gratuita, pois destacaria que a Embrapa é uma empresa pública que vende serviços, os quais poderiam ser comprados diretamente. E devido ao seu êxito, sua agenda estaria carregada, por isso, a Empresa não seria o único órgão que poderia fornecê-la. Assim, poderia o setor privado brasileiro provê-la, exemplificando com a atuação do Instituto Daniel Franco e do Centro Internacional de Transferência de Tecnologia Agrícola (CITTA). Logo, o agronegócio poderia vir a ter o papel de prestador de cooperação, no sentido de prestação de serviço.

A **Embrapa**, apesar das pessoas não se lembrarem **é uma empresa**, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, que **vende serviços**. Então, os países que tiverem interesse em se **familiarizar com a produção científica** da Embrapa, **podem se dirigir diretamente a ela e comprar esses serviços**. A Embrapa tem uma agenda bastante carregada, exatamente por causa do seu sucesso, eu não posso garantir até estando fora do Ministério da Agricultura, não posso garantir que eles vão ter condição de atender a toda essa agenda.

Mas a Embrapa também não é o único órgão que pode fornecer a cooperação. Agora você mencionou, já que estamos no evento em conjunto com os nossos colegas da FIEMG [Federação das Indústrias de Minas Gerais] tem dois órgãos com os quais a gente trabalha no Itamaraty que são parceiros na prestação de cooperação, **são órgãos do setor privado e são de Minas Gerais**, os dois do Triângulo Mineiro, o **Instituto Daniel Franco e o Centro Internacional de Transferência de Tecnologia Agrícola (CITTA)**, que são **órgãos privados**, que tem trabalhado com outros governos, atendido a demandas, sendo remunerados por isso, e **que estão vendendo serviço brasileiros, inclusive, de alto valor agregado** - enfim, semi-bovinos e outras coisas, então, vendendo serviços também, capacitação.

E mostra que o Agro brasileiro ele pode ser, enfim, **não apenas o produto a doar**, digamos assim, um produto agrícola é objeto de exportação, mas também **serviços agrícolas podem ser objeto de exportação**. E esse é um potencial que ainda é bastante pouco explorado no Brasil, ou seja, queria dizer para Embaixadora que mesmo num contexto de dificuldades orçamentárias, como é que nós temos vivido recentemente, têm surgido soluções para estabelecer parcerias, enfim, para criar vínculos.

Nós somos parceiros no desenvolvimento de outros países, enfim, **em parcerias que depois nos permitirão desenvolver as relações com esses países de uma maneira mutuamente benéfica para a população dos dois lados**. É um tema que sim continua na nossa agenda e **a gente espera poder envolver mais o setor privado dentro dessa iniciativa por meio de prestação de serviços agrícolas, com vistas a expandir o Agro brasileiro em todas as suas dimensões** (Ghisleni, 2021, transcrição nossa, grifos nossos).

Complementarmente, no relatório de Gestão de 18 meses de trabalho do DPAGRO, publicado em 03 de julho de 2020, no formato de apresentação de slides, haveria um balanço das ações do departamento.

O balanço de 18 meses de promoção do agronegócio é amplamente positivo: intensificou-se a interação e a coordenação do Itamaraty com grupos da sociedade interessados no agronegócio, em particular o Congresso Nacional e as representações do setor privado; em cooperação com o MAPA, abriram-se mercados para os produtos brasileiros; combateram-se práticas comerciais distorcivas estrangeiras que prejudicam as exportações nacionais; promoveram-se os interesses de nossos exportadores nas negociações internacionais; defendeu-se e promoveu-se a imagem da agricultura e pecuária nacionais. Nos próximos meses e anos, o Itamaraty vai manter e ampliar ainda mais o esforço de contribuir para a prosperidade do agronegócio brasileiro (BRASIL/MRE/DPAGRO, 2020, p. 15).

A pauta comercial também seria associada à prestação de cooperação técnica na política externa brasileira para o continente africano, no evento “O Brasil e a África no Agro”, promovido pelo MRE, em 13 de outubro de 2021 (Diniz, 2021), ainda que não fosse, em momento algum, mencionado “Diplomacia do Agronegócio”. Com público-alvo de representantes diplomáticos de 32 países africanos, buscava apresentar as “várias formas de cooperação – técnica, acadêmica, tecnológica, financeira e empresarial – com vistas a disseminar o modelo de sucesso do Brasil na área de agricultura tropical para aquele continente” (Diniz, 2021).

Na cooperação técnica, a ABC e a Embrapa - cooperação agrícola – foram os grandes expoentes. Na cooperação acadêmica, o painel contava com representantes de instituições pública, a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab); e privada, o Centro de Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Pelo primeiro, a professora Jaqueline Sgarbi (Unilab) destacaria as possibilidades de capacitação para alunos de países africanos. Pela FGV, Daniel Vargas enfatizaria a importância em cooperar em ações de PD&I com objetivo de acelerar a transição para a economia verde. Na cooperação financeira, destaca-se o painel da CEO do Standard Bank, Natália Dias. Ela ressaltaria as oportunidades de financiamento para agricultores africanos, de todos os portes, e a África como fronteira de crescimento para as exportações do agronegócio brasileiro.

Por um lado, o então Ministro das Relações Exteriores, Carlos Alberto França, destacaria a segurança alimentar (SAN) e o desenvolvimento sustentável como cerne para a aproximação do Brasil com o continente africano na seara agrícola. O Diretor da ABC, o Embaixador Ruy Pereira, apresentaria a cooperação técnica como um instrumento privilegiado

de desenvolvimento, sendo que o continente compreenderia 1/3 dos projetos em execução naquele momento¹⁹³.

Por outro, representando a Ministra da Agricultura Tereza Cristina, o Secretário Executivo do Mapa, Marco Montes, enfatizaria dois pontos: primeiro a agricultura como vetor para o cumprimento dos objetivos da Agenda 2030 (ODS), aliando segurança alimentar e desenvolvimento sustentável. Segundo, frisando a associação entre cooperação e a pauta comercial: “Vale destacar que a parceria é uma via de mão-dupla, ou seja, paralelamente a transferência de conhecimentos e tecnologias por parte do Brasil, é fundamental que a África se abra como mercado para comercialização de produtos nacionais” (Montes *apud* Diniz, 2021). Tal assertiva reforça o entendimento de alinhamento entre a Gestão do Diretor Presidente da Embrapa, Celso Moretti, e o Mapa quanto a atrelar a cooperação técnica à pauta comercial, ainda que de forma não direta, como seria proposto nas negociações com a ABC, em janeiro de 2020 (Cipriano, 2020).

Na perspectiva da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), representando o setor privado, o principal objetivo no evento seria a “[...] definição de agenda bilateral positiva entre os setores público e privado [...]” a partir da discussão de “[...] como o progresso alcançado pelo setor agropecuário brasileiro poderia contribuir para o avanço da agricultura em países africanos.” (CNA, 2021). Entretanto, não há menção ao termo “Diplomacia do Agronegócio” nas reportagens relativas ao evento.

Durante o evento, o Diretor de P&D, Guy de Capdeville, e o pesquisador, Alexandre Amaral, realizaram a exposição das capacidades da Estatal atinentes a tecnologias sustentáveis em agricultura tropical (Diniz, 2021). Ademais de colocarem em evidência o perfil da Empresa, e vantagens como “parceira internacional”, tais como a autorização para manter representações da Empresa no exterior – cooperação científica e negócios; e as parcerias com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), centros de pesquisa e universidades, para os seguimentos: cooperação para o desenvolvimento (cooperação técnica); cooperação científica; licenciamento de ativos no exterior e a atração de investimentos estrangeiros (Diniz, 2021)¹⁹⁴.

¹⁹³ “O Embaixador ressaltou que hoje há 32 acordos de cooperação técnica com os países africanos, com 75 projetos em andamento. “A África ocupa lugar de destaque na cooperação internacional brasileira, com um terço dos projetos em execução atualmente no exterior”, pontuou” (Diniz, 2021).

¹⁹⁴ Na Seção 5, desenvolver-se-á mais este ponto.

Apesar de a retórica da “nova política externa com a África” contar com quatro eixos, esta seria centrada nos eixos de comércio¹⁹⁵ e de segurança (Araújo, 2020a, 2020b), sobretudo no econômico. A reconfiguração das relações entre os dois lados do Atlântico, nos moldes propostos, apresentaria certa continuidade com a prática da gestão de Temer, de priorizar a agenda comercial nas relações com o continente, “[...] um programa de política externa que almejava resultados financeiros” (Silva, Gabriel, 2023, p. 18).

Concluimos **acordos comerciais** com as maiores economias do mundo, como União Europeia e Estados Unidos, restauramos as relações com países de alta tecnologia como Israel e o Japão, criamos parcerias com grandes centros de capital como Arábia Saudita e Emirados Árabes que nos **trazem novos investimentos**. Assinamos novos instrumentos com a Índia, **aumentamos as exportações do agronegócio**, para o mundo árabe e para a China, **conquistamos novos mercados** nos países da ASEAN, **começamos a reconfigurar nossas relações com a África com base no objetivo de ter acordos de livre comércio e cooperação também no combate ao crime organizado** (Araújo, E., 2020a, grifos nossos).

O setor do agronegócio, por sua vez, teria maior destaque, como ilustraria a pauta de importação de adubos e fertilizantes e a exportação de produtos agrícolas do Brasil para o continente africano¹⁹⁶ (Araújo, E., 2020b). Além disso, buscaria estimular o setor do agronegócio nacional a investir na agricultura africana, vista como uma fronteira para investimentos agrícolas e oportunidades comerciais. Isto é, “[...] aproveitar e transplantar a experiência muito exitosa do Brasil nesse setor para diferentes países da África”, considerando que tratar-se-ia de “[...] um setor sustentável, um setor com alta tecnologia, um setor com alta capacidade empreendedora e que transforma a economia, que gera renda, que gera uma transformação social [...]” (Araújo, E., 2020b). Pois,

Temos, provavelmente, a melhor instituição de tecnologia agrícola do mundo, que é a **Embrapa**, e todo um **setor privado**, todo um empresariado extremamente competitivo e extremamente capaz de levar adiante esse processo transformador, tenho certeza, em outros países, se abrímos essa **fronteira dos investimentos no agronegócio** (Araújo, E., 2020b, grifos nossos).

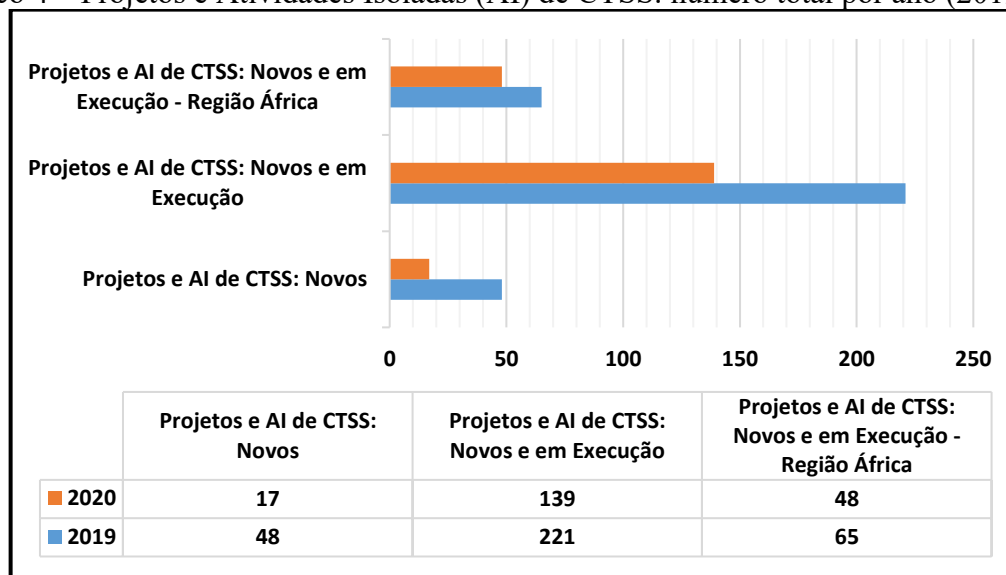
¹⁹⁵ “Nessa relação – aqui chego à África – queremos também, nesse impulso, criar coisas, fazer coisas. Queremos **uma nova relação, uma nova parceria com Angola**, com todo o continente africano, **um novo engajamento comercial, econômico, cooperativo**. Nós mudamos nosso olhar em relação à África, queremos participar decisivamente do processo de crescimento da África, de acordo com as **prioridades africanas e com as nossas possibilidades**, e da reinserção dos nossos países, tanto os vossos quanto o nosso, nas **cadeias produtivas mundiais** – é aí que está o futuro dos nossos povos – de fazer tudo isso, não apesar de termos, cada um, nossa nacionalidade, nossa identidade, mas por causa disso, por causa da solidez que isso dá aos nossos sistemas” (Araújo, E., 2019f, p. 556, grifos nossos).

¹⁹⁶ “Então, houve, nesse período dos primeiros 9 meses de 2020, um aumento de 216% nas exportações de soja do Brasil para a África, 40% nas exportações de açúcar e o crescimento, no outro sentido, de quase 10% das importações brasileiras de adubos e fertilizantes provenientes do continente africano, um efeito realmente extraordinário, tendo em vista o cenário mundial” (Araújo, E., 2020b).

Neste sentido, a cooperação técnica, quarto eixo da política externa com a África, também passaria pela proposta de reestruturação. Além da transferência e criação de capacidades permanentes nos países receptores, estes projetos “[...] precisam levar também à criação de eixos econômicos capazes de criar renda, capazes de gerar emprego no país que recebe a cooperação” (Araújo, E., 2020b). Logo, a Embrapa mantém sua importância tanto no agronegócio quanto na cooperação técnica¹⁹⁷. No segundo caso, sob a nova diretriz de buscar associar a cooperação técnica com a iniciativa privada – vide proposta de negociação de um novo modelo de cooperação com a direção da ABC, em janeiro de 2020 (Cipriano, 2020).

Entre janeiro de 2019 e março de 2022, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) estaria vinculada à Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos do MRE. Esta reestruturação da localização da Agência na estrutura do MRE, indicaria a busca de maneira indireta de ganhos associados a benefícios econômicos e comerciais. Neste sentido, estaria em desenvolvimento o incentivo à aproximação entre a ABC e o DPAGRO, sobretudo, a fim de associar a cooperação técnica e a agricultura nacional, buscando promover a venda de produtos brasileiros ou a internacionalização do agronegócio. Aliás, a venda de produtos de empresas nacionais para países receptores de cooperação do Brasil, já ocorria desde o governo Dilma Rousseff, com o Programa Mundial de Alimentos (PMAI).

Gráfico 4 – Projetos e Atividades Isoladas (AI) de CTSS: número total por ano (2019-2020)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da ABC/MRE no Portal de Dados Abertos (Brasil; MRE, 2021).

¹⁹⁷ “A atuação de toda a Embrapa, e da Embrapa Territorial, portanto, no exterior, também, como lembrava o presidente da Embrapa, é **fundamental para a nossa cooperação técnica**, e incumbe à Agência Brasileira de Cooperação do Itamaraty, transferindo, adaptando tecnologias agrícolas nacionais para a realidade de diferentes países. Esses dias mantive também uma reunião com todos os Embaixadores africanos em Brasília para celebrar o Dia da África e para debater com eles ideias de cooperação, e as ideias **de cooperação de tecnologia agrícola** surgiram sempre como **um ponto central**” (Araújo, E., 2019b, p. 264, grifos nossos).

Considerando os dados do primeiro ano e meio do mandato (2019-2020), Moraes de Sá e Silva (2021, p. 2362) identificaria 22 novas iniciativas de CTSS e 151 iniciativas em continuidade de execução. Nesta perspectiva, a cooperação técnica com a África continuaria não priorizada, com tendência de queda do número de projetos. Em termos de cooperação agrícola, Kuss (2022, p. 75) contabilizaria 19 projetos para o mandato todo (2019-2022). Além disso, a crise da pandemia do Covid-19, entre 2020 e 2021, impactaria na cooperação já em declínio, levando a burocracia a focar na execução de projetos e iniciativas em andamento (Cassel, 2024, p. 80).

Conforme o argumento de Moraes de Sá e Silva (2021, p. 2365), o alinhamento aos EUA e a desmobilização da liderança do País no Sul Global, contradiriam a continuidade do engajamento do governo brasileiro na CSS, sobretudo por não haver dispositivo legal obrigando. Assim, segundo a autora, a liderança presidencial e a diversificação das agências implementadoras (burocracias) seriam os fatores para explicar a resiliência da CSS no Brasil. Ou seja, enquanto não houver a extinção dos processos via determinação superior, a burocracia continuaria os executando, mesmo sem o apoio da presidência da república (Moraes de Sá e Silva, 2021, p. 2366)¹⁹⁸.

Neste sentido, de forma contraditória ao afastamento do governo federal da África e de países do Oriente Médio, e alinhamento aos EUA; aponta-se na Seção 5 que as orientações do Ministério da Agricultura (Mapa) estavam no sentido de aproximação, principalmente da península arábica. A Embrapa, em associação com a Apex-Brasil, ensaiava aproximação com os países do Oriente Médio, buscando associar cooperação técnica e comércio, por exemplo, nas negociações com Emirados Árabes Unidos (Duarte, 2020; Marsicano, 2020b, 2020e; Souza, T., 2020).

À guisa de conclusão da seção, as expectativas construídas nos dez anos de projeção internacional brasileira de administração Lula da Silva, tanto para a continuidade da Cooperação Sul-Sul na quanto para a prioridade à CTSS na política externa, não se cumpriram no decênio seguinte (Cassel, 2024; Leite I. *et al*, 2014). No governo Dilma Rousseff (2011-2016), ainda administração do Partido dos Trabalhadores (PT), haveria a tentativa de manutenção da política externa anterior, mas com ajustes na estratégia (Ziebell de Oliveira,

¹⁹⁸ “Bolsonaro government took office, they were presented with a set of international commitments already made by Brazil in the South. When new ministers and heads of agencies did not bother to extinguish existing projects, the bureaucracy could continue their implementation, even without any political support from the president’s office” (Moraes de Sá e Silva, 2021, p. 2365-2366).

Mallmann, 2020). Estes em razão de mudanças voluntárias, Agenda África, ou constrangidas, sobretudo pelas questões da política e economia domésticas, as quais levariam a sua destituição prematura do cargo, pela Câmara dos Deputados, em maio de 2016.

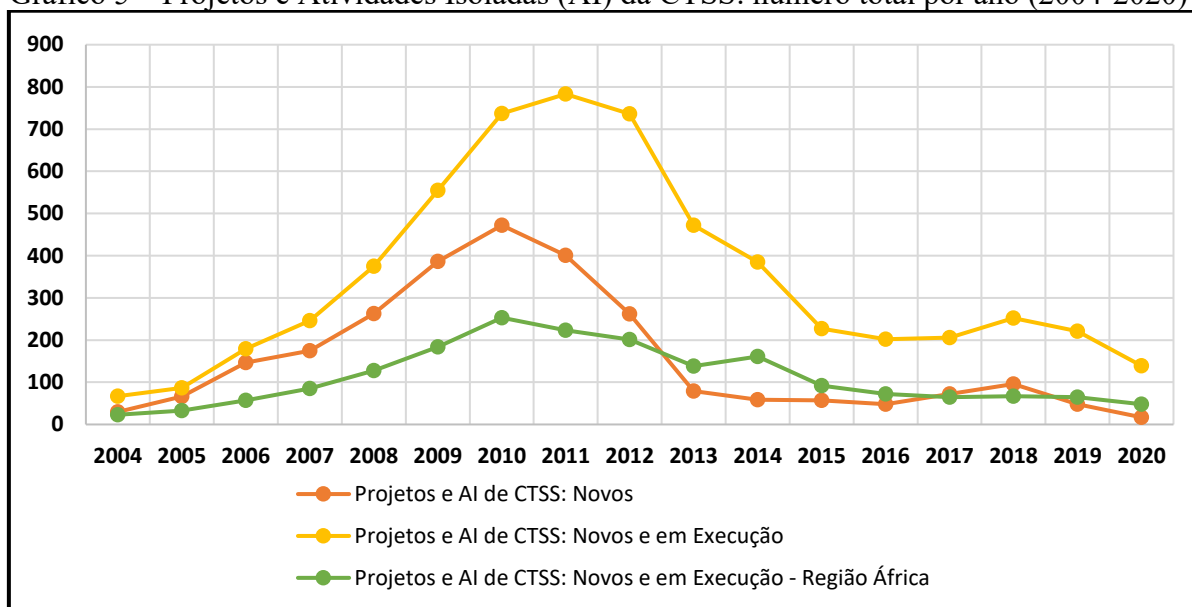
Após o processo de impeachment, o então vice-presidente, Michel Temer, assume a presidência (2016-2018), realizando uma curta gestão que buscava reorientar a PEB. Ou seja, com mudança de objetivo, de acordo com a classificação de Hermann (1990 *apud* Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020). Além da adoção da “[...] estratégia Sul-Sul correta [...]” (Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020, p. 141), haveria a redução da relevância do continente africano na PEB, com foco ainda maior no comércio; e a despriorização da CTSS, com a manutenção da redução orçamentária da ABC (Gráfico 2). Na gestão de Jair Bolsonaro (2019-2021) ocorre uma ruptura na PEB, em termos de posições históricas e tradicionais do MRE. E, além da continuação pelo foco comercial com o continente africano e da despriorização da CTSS, a partir de 2020, as consequências da epidemia mundial do COVID-19 impactariam na continuidade dos projetos (Cassel, 2024; Kuss, 2022, p. 73).

Apesar da despriorização da CTSS pelos governos Dilma, Temer e Bolsonaro (Cassel, 2024), esta continuaria tendo um grau de execução, ou seja, projetos de cooperação técnica Sul-Sul seriam implementados pelas instituições executoras integrantes da burocracia brasileira (Moraes de Sá e Silva, 2021). Isto tende a subsidiar a explicação de porque alguns projetos se mantiveram em execução, ainda que não fossem prioridade, desde que houvesse recursos para sua implementação.

3.1.5 Panorama da CTSS Brasil-África agrícola em números (2000-2020)

O objetivo desta seção é ilustrar, resumidamente, a dimensão do setor agrícola na cooperação técnica provida pelo Brasil para o continente africano em duas décadas, englobando um levantamento preliminar de números da atuação da Embrapa. Entre 2000 e 2018, embora diversificadas, as áreas de cooperação técnica concentravam 59% dos projetos em 4 setores: agricultura, defesa, saúde e educação (Hochstetler; Inoue, 2019, p. 13); tendência identificada no recorte regional com o continente africano, entre 2000 e 2014 (Brasil/ABC, 2015). Também se verifica a ênfase no governo Lula da Silva, sobretudo na segunda gestão, como promotor da CTSS, seja em número de projetos, seja em gastos de recursos (Costa, C., 2015; Kuss, 2022). Da mesma forma que a queda de iniciativas, de recursos alocados, nos governos subsequentes (Cassel, 2024; Costa, C., 2015; Kuss, 2022), a partir de 2012, conforme Gráfico 5.

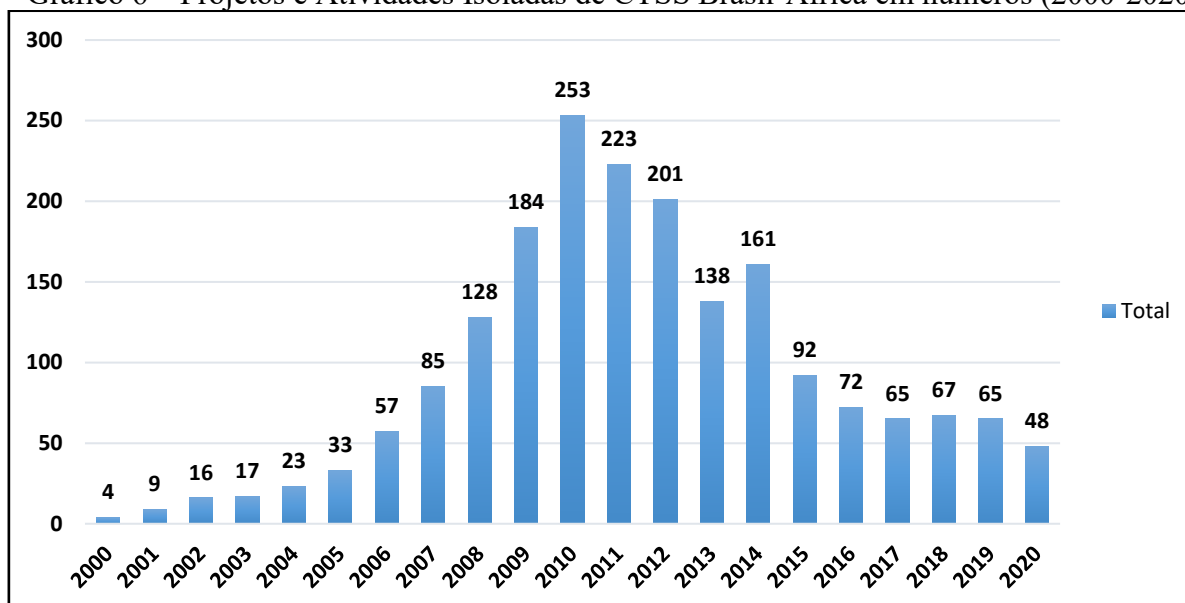
Gráfico 5 – Projetos e Atividades Isoladas (AI) da CTSS: número total por ano (2004-2020)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da ABC/MRE no Portal de Dados Abertos (Brasil; MRE, 2021).

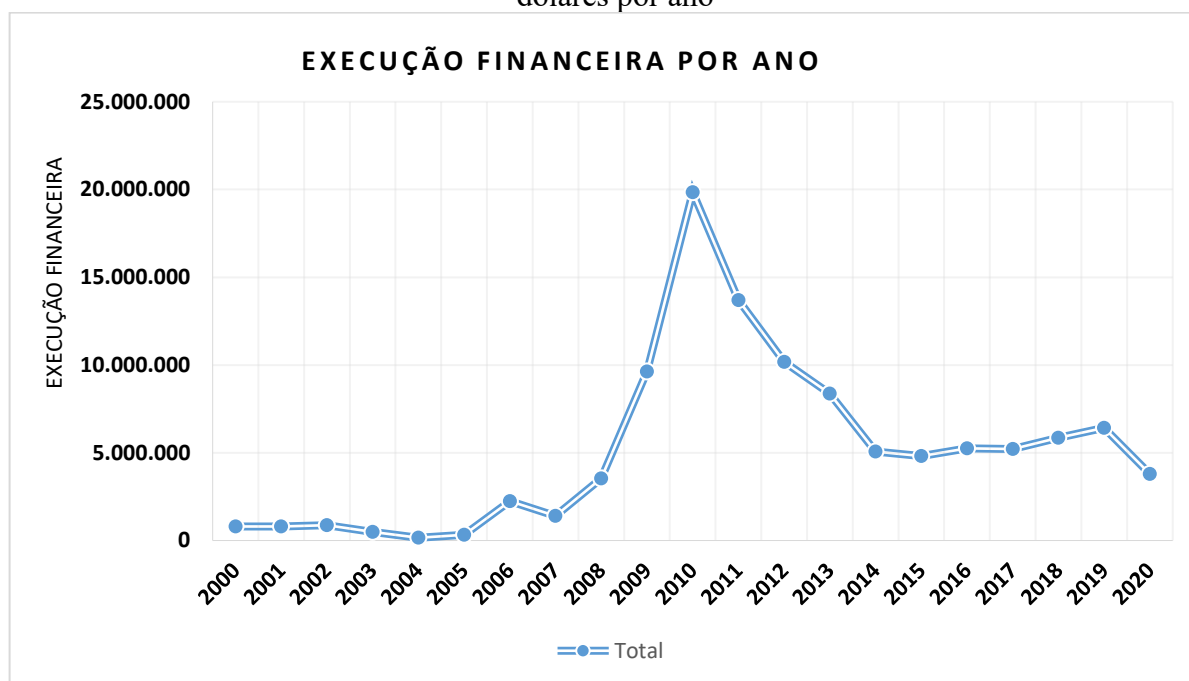
No Gráfico 6, observa-se que as iniciativas (projetos e atividades isoladas) novas e em execução para o continente africano (Brasil; MRE, 2021; Cassel, 2024), alcançam o ápice no último ano, do segundo governo Lula da Silva, o que é compatível com a execução financeira (Gráfico 7), e com a literatura (Cassel, 2024; Costa, C, 2015; Kuss, 2022; Milani, 2017). A progressiva reorientação das relações com o continente africano, para uma vertente comercialista, e a despriorização da CTSS nos governos seguintes (Cassel, 2024), direcionaria à redução orçamentária da ABC. Esta diminuição de recursos resultaria em menor execução financeira por ano, assim como em declínio no número de projetos, conforme a análise de Costa (C., 2015), e, especificamente na cooperação agrícola, consoante a pesquisa de Laís Kuss (2022).

Gráfico 6 – Projetos e Atividades Isoladas de CTSS Brasil-África em números (2000-2020)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados compilados e disponibilizados pela ABC/MRE (Brasil, 2021).

Gráfico 7 – Projetos e AI de CTSS Brasil-África (2000-2020): Execução Financeira em dólares por ano



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados compilados e disponibilizados pela ABC/MRE (Brasil, 2021).

Entre 2000 e 2018, em termos setoriais, a agricultura teria sido o setor com maior número de projetos de cooperação técnica, com 18% do total (Hochstetler; Inoue, 2019, p. 13). Os demais 82%, estariam distribuídos, por ordem decrescente, nas áreas de: defesa (16%), saúde (15%), educação (10%), administração pública (7%), meio ambiente (6%), desenvolvimento social (6%), energia e mineração (3%), cidades (2%), indústria e comércio

(2%); trabalho e emprego, justiça, criação de gado, cultura, ciência e tecnologia, cada um com 1 e 2%, perfazendo 15% (Hochstetler; Inoue, 2019, p. 13). Isto condiz com os dados aportados no sítio da ABC/MRE, sobre a Gestão 2000-2014 (Brasil/ABC, 2015), na qual a área agrícola performava 19% do total da CTSS, seguida de saúde (16%) e educação (11%). No que concerne a CTSS brasileira com o continente africano, entre 2000 e 2014, o segmento agrícola englobaria 33,35% dos projetos, seguido de educação (22,98%), e saúde (15,46%) (Brasil/ABC, 2015).

Esta demanda setorialmente diversificada de cooperação técnica, por um lado, “representa a demanda dos países em desenvolvimento, assim como um possível “reconhecimento” a experiência e a competência, em vários setores relacionados ao próprio status de país em desenvolvimento do Brasil” (Hochstetler; Inoue, 2019, p. 10). Por outro, estaria refletindo “[...] o interesse de organizações brasileiras em internacionalizarem-se, exportando suas políticas e projetos”¹⁹⁹. Tal afirmação estaria em consonância com a análise de Lechini (2018, p. 406), de que o relançamento da política africana no governo Lula da Silva fora operacionalizado pela atuação de instituições brasileiras, dentre elas, a Embrapa. Isto é, a CTSS fora complementada pela estratégia de internacionalização de empresas brasileiras com apoio do Estado (Lechini, 2018, p. 406).

Tabela 2 - Cooperação Agrícola do Brasil com países latino-americanos, caribenhos e africanos: gastos totais (US\$) e projetos ou programas de cooperação²⁰⁰ (2003-2022)

Governo	Lula 1	Lula 2	Dilma 1	Dilma 2	Temer	Bolsonaro
Período	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2016	2016-2018	2019-2022
Gasto total/US\$	1.049.988,37	121.263.642,43	25.911.283,56	2.057.531,03	7.358.833,66	14.753.661,00
Nº PCT total*	58	210	136	11	28	28
Nº PCT ALC**	38	127	79	4	15	9
Nº PCT África	20	80	46	7	13	19

Fonte: elaborado pela autora com base em Kuss (2022).

*Países da América Latina, Caribe e África

** Países da América Latina e Caribe

¹⁹⁹ “Agriculture, health, education and public security can be highlighted as major areas of action throughout the years since 2003, but Brazil has offered technical cooperation in many sectors. This reflects the demand from other developing countries, as well as a kind of “recognition” of expertise in several sectors related to its developing country status. It also reflects the **greater interest of some Brazilian organizations in “going international” and exporting their policies and projects**. Africa and Latin America and the Caribbean were the regions that received the greatest shares of Brazilian cooperation throughout” (Hochstetler; Inoue, 2019, p. 10, grifos nossos).

²⁰⁰ Ressalta-se que Kuss (2022) seleciona apenas os projetos ou programas de cooperação técnica, por isso, ocorre discrepância com os dados apresentados nos Gráficos, pois estes englobam também as atividades isoladas. Sugere-se a leitura do artigo para uma análise mais aprofundada da cooperação agrícola, tanto dos dados da ABC/MRE quanto dos Relatórios COBRADI.

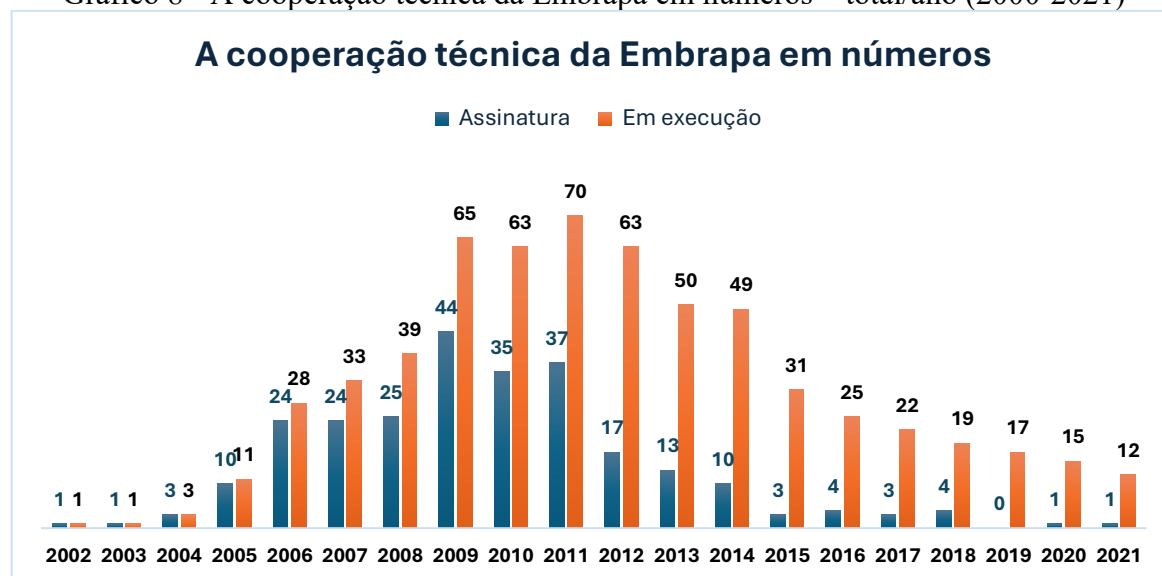
Como os maiores aportes financeiros ocorreram entre 2007 e 2010, no segundo governo Lula da Silva (Brasil; MRE, 2021; Kuss, 2022, p. 74), o maior número de projetos de cooperação em agricultura também estão concentrados nesse período – Tabela 2. É possível ponderar, que haveria projetos do intervalo, entre 2011 e 2012, decorrentes de prospecções e iniciativas gestadas no período Lula da Silva. No Gráfico 5, o ápice de projetos novos de CTSS ocorre em 2010, tanto na soma geral quanto no recorte regional África; embora na soma total da CTSS, considerando projetos novos e em execução, o pico seja em 2011. Isto é, tendo em vista que o orçamento do MRE de 2011 fora aprovado em 2010, último ano do Governo Lula da Silva, ainda haveria recursos para novos projetos naquele ano (Costa, C., 2015, p. 15). Assim, em 2011, o número de novos projetos da cooperação com a África se manteria “alto” (Costa, C., 2015, p. 15) em relação aos anos seguintes. Ademais, do corte de recursos, os projetos de CTSS seriam reavaliados na administração Dilma Rousseff, durante a retração da atuação do governo federal na África (Fellet, 2013).

A área de cooperação agrícola, assim como as demais, teria seus recursos reduzidos drasticamente a partir do primeiro governo Dilma Rousseff, com uma redução de 78,63%; na encurtada segunda gestão, os gastos seriam ainda menores – Tabela 2. Haveria certa recuperação nas administrações Michel Temer e Jair Bolsonaro, mas ainda muito aquém do valor despendido pela CTSS implementada pela segunda gestão Lula da Silva. Isto, portanto, denotaria comparativamente a despriorização da cooperação nesses governos, pois além da questão econômica, a alocação de recursos é uma escolha de governo (Temporão *apud* Rodrigues, Rafaela, 2019, p. 92).

Em vista disso, com caráter ilustrativo da dimensão da atuação da Embrapa na cooperação técnica internacional agrícola prestada pelo Brasil, no período em estudo, realizou-se um levantamento tendo como base as listagens de projetos e atividades isoladas de cooperação internacional agrícola disponibilizadas pela ABC/MRE, abrangendo o período de 2000 até 2022²⁰¹. Este levantamento permitiu estimar o número de projetos e atividades isoladas assinadas e executadas por ano: no todo, para América do Norte (México), Central, do Sul e o Caribe; e para a África.

²⁰¹ Foram considerados como critérios para exclusão desta análise: pagamentos de passagens para especialistas de países parceiros participarem de eventos; projetos ou atividades canceladas; participação em eventos que não são cooperação em si.

Gráfico 8 - A cooperação técnica da Embrapa em números – total/ano (2000-2021)



Fonte: elaborado pela autora com base nas listas de projetos e programas de cooperação internacional agrícola disponibilizadas pela ABC/MRE via LAI.²⁰²

Entre 2000 e 2021, a Embrapa teria participado do total de 260 projetos e/ou atividades isoladas de cooperação técnica agrícola sob a coordenação da ABC/MRE. Na Gráfico 8, dos 260 assinados, 121 foram com países do continente africano; 122 com países da América do Norte (México), América Central, América do Sul e Caribe; e 17 com países asiáticos. O aumento da demanda por projetos no primeiro governo Lula da Silva (2003-2006), sustentada pelo aumento de recursos canalizados para a cooperação técnica via ABC/MRE²⁰³, resultaria em: incremento progressivo de assinaturas a partir de 2005; e exponencial no segundo governo (2007-2010), cujo ápice ocorreria em 2009. Em contrapartida, com a contenção orçamentária e a despriorização da CTSS, por parte do governo Dilma Rousseff (2011-2014); e a reavaliação da cooperação internacional por parte da Embrapa (2013-2016), ocorreria o declínio acentuado de novos projetos firmados, a partir de 2012.

Destaca-se, ainda, que, a partir de 2009/2010, haveria mudança nas diretrizes da ABC (Farani *apud* Correio do Senac, 2010; Nogueira, 2011, p. 490) e a reorientação da Embrapa

²⁰² Como fonte de dados, as listas utilizadas foram as relativas à ABC/MRE via Lei de Acesso à Informação (LAI): o Pedido 09002.000670/2021-13 de 29.03.2021 “Lista de projetos/iniciativas isoladas de cooperação técnica bilateral no segmento agrícola para o continente africano relativo ao período de 2000 a 2021” e a “Lista de projetos/sumário executivo de todos os projetos de cooperação técnica com o continente africano em que a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) participa, durante o período de 2000 a 2021.” Pedido 09002.002571/2022-57 de 01.12.2022 “Projetos e programas de cooperação internacional agrícola prestada pelo Brasil, desde 1990 até 2022”.

²⁰³ Entre 2002 e 2006 o orçamento da ABC/MRE já teria significativo aumento, com recursos direcionados a cooperação técnica prestada (Milani, 2017, p. 45). Este ritmo manter-se-ia nos anos subsequentes, sendo 2010 o ápice, seguido de decréscimo anual constante – vide dados apontados nos Relatórios COBRADI. Carlos Alexandre Fernandes Considera (*apud* Santos, T., 2013, p. 116), corrobora o aumento das ações de cooperação com ampliação de orçamento a partir de 2005, e pico de recursos em 2010.

(Bellini, 2011 *apud* Lima, Melina, 2012) para a priorização da adoção de projetos de modelo estruturante em detrimento de projetos pontuais ou de curta duração. Esta alteração também poderia concorrer para a redução do volume de projetos, sobretudo para o continente africano, visto que os projetos estruturantes seriam menos numerosos, dado as características de maior duração e maior orçamento, por exemplo. O que poderia se converter em alocação de mais recursos em um número reduzido de projetos, pelo menos entre os anos de 2011 e 2014.

A redução anual do orçamento da ABC/MRE, iniciada em 2011, concorreria para a diminuição de assinaturas e execução de novos projetos, levando ao cancelamento ou prorrogações dos já existentes, priorizando-se aqueles em estágio de finalização (Costa, C., 2015)²⁰⁴. Neste caso, observa-se haver semelhança de dados percentuais sobre o tamanho do corte no orçamento do primeiro governo Dilma (2011-2014): 70% anualmente (Costa, C., 2015)²⁰⁵ e redução de aproximadamente 78,6% dos gastos totais em cooperação agrícola em relação ao governo anterior (Kuss, 2022, p. 74). Nos governos seguintes, Dilma (2015-2016), Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), as assinaturas mantiveram-se na faixa de três a quatro entre 2015 e 2018, para quase uma por ano no governo a partir de 2020.

Os cortes orçamentários em 2011 atingiram, igualmente, a execução do Projeto Cotton-4, no seu enquadramento BRA/04/043-S110 (01/03/2009 a 25/07/2012), como confirma a Nota Técnica da ABC/MRE de 27/07/2012. Visto que este estava atrelado ao orçamento geral e com atividades por realizar, tais cortes seriam uma das justificativas para a sua incorporação ao projeto guarda-chuva BRA/12/002, em 2012, como o subprojeto S002²⁰⁶. Isto é, mesmo um projeto estruturante com tamanho destaque para a Cooperação Sul-Sul e para a política externa para a África passaria pela diminuição de recursos financeiros, a ponto de ter atividades alteradas para se adequar as restrições (Di Stefano, 2021).

Entretanto, diferentemente dos demais projetos, a partir do Protocolo de Intenções IBA/MRE (2011) e do Memorando de Entendimento (MdE) IBA-MRE/ABC (2011), haveria

²⁰⁴ Carlos Alexandre Fernandes Considera (*apud* Santos, T., 2013, p. 116), então Assessor da Secretaria-Executiva da Secretaria Geral da Presidência da República, Coordenador do Projeto de Cooperação BRA/12/018, atribuiria redução de aproximadamente 40% dos recursos para ABC em 2011, percentagem que se repetiria em 2012. Como consequência, haveria a redução de assinatura de novos projetos pela Agência, e priorização na execução daqueles planejados em 2009/2010, e alguns iniciados em 2011.

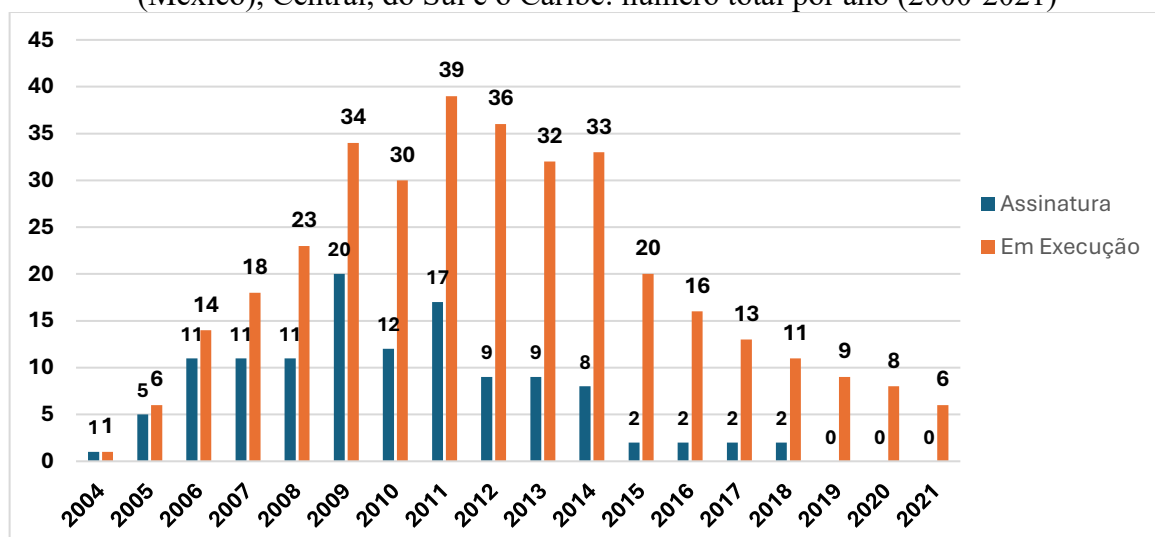
²⁰⁵ Confirmado em consulta ao Coordenador Nelci Peres Caixeta, da Gerência de África, Ásia e Oceania da ABC/MRE (Costa, C., 2015, p. 17).

²⁰⁶ “1. A fim de que seja dada continuidade às atividades não concluídas do subprojeto BRA 04/043-S110 “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade, Mali)” e considerando as restrições orçamentárias pela qual passa a ABC e o referido Projeto e também a similaridade do objeto entre o Projeto BRA 12/002 e o BRA 04/043-S110 faz-se necessária a transferência das atividades ainda em execução que deverão estar subordinados ao orçamento abaixo.” Nota Técnica BRA/12/002-S002, ABC/CGAA, 27/07/2012.

um orçamento, provido pelo Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), exclusivamente para projetos de cooperação técnica algodoeira para países em desenvolvimento da África Subsaariana, Países membros e associados do Mercosul e Haiti (Brasil; EUA, 2010). Logo, os cortes não se aplicariam ao projeto guarda-chuva BRA/12/002, nem aos demais vinculados a tais recursos, caso do projeto GCP/RLA/199/BRA; o que explica a continuidade do Projeto Cotton-4, em 2012, e a possibilidade de ampliar o número de projetos, em 2014. E com a Revisão Substantiva de 2018, com a qual o orçamento é duplicado ao incorporar os recursos do MdE Brasil-EUA de 2014, possibilitaria nova expansão de projetos e ingresso de novas instituições brasileira implementadoras (IBCs), nessa área temática.

Segundo Nelci Caixeta, em entrevista para a autora, em 2021, os projetos cotonícolas bilaterais e trilaterais teriam o orçamento total de 80,5 milhões de dólares, o que equivaleria, na época, a cinco vezes o orçamento da ABC/MRE (Caixeta, 2021). A importância desses recursos para a CSS do Brasil, por consequência, para a CTSS, ainda que estritamente para projetos algodoeiros, fora reconhecida pelos próprios Diretores da ABC. Em 2016, pelo Embaixador Fernando Abreu, no cargo de Subsecretário da África e do Oriente Médio; e em 2017, pelo Embaixador João Almino, Diretor da ABC, nas entrevistas para a tese de Adriana Bueno (Abreu, 2016 *apud* Bueno, 2018a, p. 197; Almino, 2017 *apud* Bueno, 2018a, p. 197).

Gráfico 9 - Quantitativo de projetos e AI da Embrapa na cooperação com a América do Norte (México), Central, do Sul e o Caribe: número total por ano (2000-2021)



Fonte: elaborado pela autora com base nas listas de projetos e programas de cooperação internacional agrícola disponibilizadas pela ABC via LAI.

Assim como o Gráfico 8, o recorte regional abrangendo América do Norte (México), Central, do Sul e o Caribe (Gráfico 9), o pico de novos projetos e Atividades Isoladas (AI) ocorre em 2009, com queda contínua a partir de 2012. Dentre os projetos assinados neste recorte

regional, destaca-se a atuação da Embrapa Algodão na realização de ações regionais e projetos para o desenvolvimento da cadeia algodoeira da América Latina e do Caribe – Projeto +Algodão (GCP/RLA/199/BRA), com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), a partir de 2013. Neste âmbito, prospectou e executou 3 projetos-país cotonícolas: Paraguai (2014-2020), Peru (2015-2019) e Colômbia (2016-2022)²⁰⁷. Nas Tabelas 3 e 4 – seção Unidade Descentralizada Embrapa Algodão, poderá ser observado que estes projetos ocorreriam simultaneamente aos projetos com países africanos - Projeto Cotton-4 + Togo e Cotton Shire Zambeze (2014-2018).

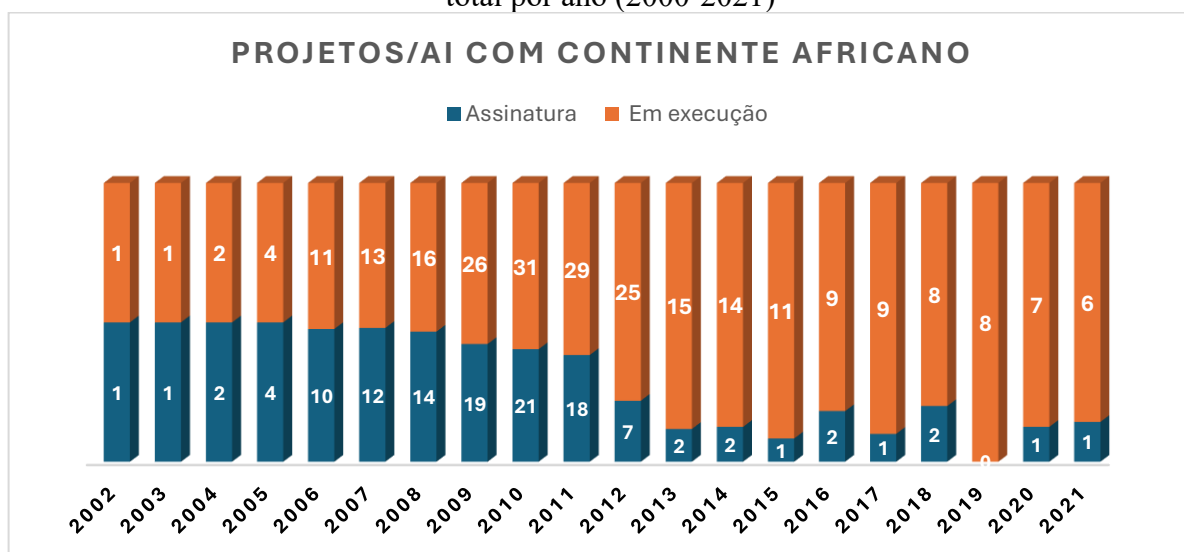
Além dos projetos estruturantes em desenvolvimento com países africanos, estavam em elaboração no ano de 2012 projetos com 4 países deste recorte regional: El Salvador, Haiti, Paraguai e Venezuela. Embora a maior parte dos projetos em execução fossem pontuais, naquele momento (Arraes, 2012; Luiz, 2015)²⁰⁸.

No que se relaciona a CTSS Brasil-África, cabe ressaltar a importância de a agenda diplomática do Presidente Lula estar voltada especialmente para aquele continente – combate à fome e pela segurança alimentar - e atuação dele como “garoto propaganda” das tecnologias agropecuárias da Embrapa (Lima M., 2012, p. 86). Estas ações criaram expectativas nas contrapartes africanas (Oliveira, R., 2022) e influenciaram o aumento da demanda, assinatura e execução de projetos de cooperação. Da mesma forma, a internacionalização da Empresa com a instalação de escritório regional em Gana, em 2006, por exemplo, também estaria nesta postura ativa, como afirmaria Leovegildo Lopes, coordenador do escritório (2010-2012), “Tudo começou com o presidente Lula, que prometeu estender até a África a experiência brasileira na nossa revolução agrícola” (Lopes *apud* Pierro, 2012).

²⁰⁷ Ressalva-se que, segundo a Nota Técnica formulada pela Embrapa Algodão em 2018, dentro do Projeto +Algodão também houve missões de técnicos da Embrapa Algodão para o Chile, Argentina e Haiti. As viagens constantes para o Chile, estavam categorizadas como relativas ao projeto regional – o Escritório da FAO no Chile. Aquelas para a Argentina e o Haiti estavam categorizadas entre: as que fizeram parte de ações regionais e as destinadas a realização de prospecção e diagnóstico para assinatura de um projeto-país – as últimas, no entanto, foram descontinuadas no período acompanhado.

²⁰⁸ Não se pretende aprofundar sobre este tópico, apenas ponderar sobre a possível influência da adoção do modelo de projetos estruturantes na diminuição do número de projetos assinados pela Embrapa.

Gráfico 10 – Quantitativo de Projetos e Atividades (AI) com o continente africano: número total por ano (2000-2021)



Fonte: elaborado pela autora com base nas listas de projetos e programas de cooperação internacional agrícola disponibilizadas pela ABC via LAI.

No Gráfico 10, observa-se o aumento de assinaturas a partir de 2005, com pico em 2010, e queda acentuada a partir de 2012, ano em que haveria uma redução de 61% das assinaturas com países do continente africano em relação ao ano anterior. A queda de assinaturas, estaria condizente com a já sinalizada tendência da queda orçamentária parte da ABC/MRE (Considera *apud* Santos, T., 2013, p. 116; Costa, C., 2015) e de gastos com a cooperação agrícola por parte dos governos – Tabela 2.

Como ressaltado anteriormente, haveria negociação e assinatura de projetos no formato estruturante desde 2009 (Arraes, 2012; Valente *et al.*, 2015), com a assinatura do Projeto Cotton-4 (cotonicultura). Em 2010, assinava-se o Projeto Plataforma com Moçambique, e o Projeto Apoio ao desenvolvimento à rizicultura com Senegal. Em 2011, o Projeto ProSavana e Projeto de Segurança Alimentar com Moçambique. Em 2012, apesar de as negociações estarem concentradas nos projetos cotonícolas, vide Seção 5, haveria elaboração de projetos com Gana (Apoio ao desenvolvimento da produção animal) e Etiópia (Apoio ao desenvolvimento da agricultura irrigada), por exemplo.

No caso dos projetos na seara do algodão, a partir do Fundo IBA, a tendência seria inversa a de queda dos projetos e orçamento da CTSS em geral. A cooperação cotonícola passaria por fase de consolidação, com a finalização do Projeto Cotton-4 (2012-2013); de progressiva ampliação em número de projetos e de instituições implementadoras, a partir de 2014. No que concerne a participação da Embrapa, todos os projetos assinados foram estruturantes e regionais: primeiro, a continuidade e finalização do Cotton-4 (2012-2013); depois a ampliação com a assinatura dos Projetos Cotton-4 + Togo e Cotton Shire-Zambeze em

2014, ambos executados pela Empresa até 2018. Com a não aceitação e/ou renúncia em executar o Projeto Cotton Victoria, redirecionando-o de comum acordo com a ABC/MRE para a UFLA, inicia-se o afastamento (retração) da Embrapa do projeto BRA/12/002, e a saída ocorreria com a decisão de não aceitação de novos projetos a partir de 2018. Desde 2022, haveria negociações para retorno ao Projeto, na execução da segunda fase do Cotton Shire-Zambeze, sob novos parâmetros, mas isto está fora do escopo temporal da tese.

Pontua-se que os Relatórios COBRADI mapearam os gastos do governo federal com a cooperação técnica, por agência e por ano. Destes, Laís Kuss (2022, p. 72) selecionou na Tabela 3, as agências que atuaram na cooperação agrícola, abarcando o período de 2010 a 2021. No caso da Embrapa, os gastos englobam as horas técnicas dos funcionários alocados para a cooperação, cujo ápice foi em 2014, com 61,6 milhões de reais; seguido de 2015, com R\$ 24,3 milhões (redução aproximada de 60,5%), e 2016, com R\$ 21,1 milhões. Os valores de 2010 e 2013 seriam bastante reduzidos comparativamente ao ápice de 2014, e ao biênio 2015-2016²⁰⁹. Entre 2011 e 2013, seriam em média R\$ 3,8 milhões por ano; após o interregno de gastos expressivos entre 2014 e 2016; com um biênio de média de R\$ 6,4 milhões por ano (2017-2018), para queda acentuada de 97,2%, com 135 mil reais gastos em 2019 (2,08% do valor de 2018).

A oscilação dos gastos estaria, de certa forma, coerente com a participação da Embrapa mapeada nas listagens de projetos e atividades isoladas. Embora os relatórios não tenham coletado os valores de 2005-2009, sobretudo 2009, ano de maior número de novas iniciativas; os dados corroboram com os Gráficos da seção, especialmente o ano de 2014 ter sido o ápice. Neste ano, além da execução de projetos pontuais, estariam em andamento principalmente os de modelo estruturante, particularmente os cotonícolas – Tabela 3 e 4. Também reforça o decréscimo de participação na implementação dos projetos a partir de 2017, conforme os Gráficos 8, 9, 10. Ressalva-se que nos anos de 2020 e 2021, a cooperação foi impactada pela pandemia do COVID-19 (Kuss, 2022), o que implica em menor atividade das instituições executoras, principalmente no que tange a missões com viagens, por exemplo.

²⁰⁹ Gastos do governo federal com a cooperação técnica realizada pela Embrapa por ano (2010-2021): em 2010, R\$ 1,4 milhão; em 2011, R\$ 3,4 milhões; em 2012, R\$ 4,7 milhões; em 2013, R\$ 3,4 milhões; em 2014, R\$ 61,6 milhões; em 2015, R\$ 24,3 milhões; em 2016, R\$ 21,1 milhões; em 2017, R\$ 6,3 milhões; em 2018, R\$ 6,5 milhões; em 2019, R\$ 135 mil; em 2020, R\$ 58 mil (Kuss, 2022, p. 72). No ano de 2021, não apresentava os gastos individuais da Embrapa, apenas os totais do MAPA, de R\$ 362 mil.

3.2 CTSS BRASILEIRA BILATERAL COTONÍCOLA COM PAÍSES AFRICANOS (2005-2023)

A prestação da cooperação técnica no setor cotonicultor engloba duas linhas até então desarticuladas na política externa brasileira: a Política Comercial, relativa à disputa comercial do algodão na OMC contra os Estados Unidos (2002-2014); e a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD), com a implementação de projetos de Cooperação Técnica Sul-Sul (CTSS), a partir do modelo em desenvolvimento pelo Brasil. Por conseguinte, optou-se por descrever e analisar o contexto do processo de constituição da cooperação em tela, considerando as fases iniciais e outros pontos que não serão analisados ou aprofundados na tese.

A partir dos documentos, da literatura especializada, de entrevistas e dados analisados, buscou-se retratar esta cooperação para propiciar melhor compreensão da trajetória da Embrapa como instituição implementadora, assim como do ingresso do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), da Coordenação-Geral de Contenciosos do Ministério das Relações Exteriores (CGC/MRE), e da Universidade Federal de Lavras (UFLA), na cooperação cotonícola. Com este objetivo, estabeleceu-se a divisão da Cooperação Técnica Sul-Sul Brasileira bilateral cotonícola com os países africanos, considerando o período entre 2005 e 2023, em cinco fases. Nestas, é possível observar sinteticamente e cronologicamente o desenvolvimento, desde as negociações diplomáticas até o momento atual da cooperação.

Os critérios selecionados e aplicados para a separação das fases foram: a negociação preliminar, a construção do modelo de projeto, o ingresso do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) como provedor de recursos financeiros e, por último, as assinaturas dos projetos (ano) e o perfil (regional/país) que assumem posteriormente. No que concerne às características das fases, classificada na coluna “Atores/objetivo(s)”, elenca-se: agência coordenadora brasileira (Agência Brasileira de Cooperação - ABC/MRE ou Coordenação-Geral de Contenciosos-CGC/MRE), Instituições Brasileiras Cooperantes implementadora (IBCs), origem dos recursos financeiros (Governo brasileiro ou Instituto Brasileiro do Algodão - IBA) e a organização executora deles (PNUD ou Fundação de Desenvolvimento Científico e Cultural - FUNDECC/UFLA); o modelo do projeto (projeto estruturante regional (PER) ou projeto estruturante país²¹⁰ (PEP)), países africanos parceiros e o período de execução.

²¹⁰ Projeto com perfil de duração inicial de 36 meses (3 anos). Porém, com as restrições impostas pela pandemia do COVID-19 no período entre 2020 e 2021, os projetos assinados nos anos de 2019 e 2020 tiveram a implementação severamente comprometida, tendo sido prorrogados para 2024.

Quadro 4 - Fases da CTSS Brasileira bilateral cotonícola com países africanos (2005-2023)

Fases	Projeto/Atividades Isoladas (AI)	Atores/Objetivo (s)
1ª Fase – Negociações iniciais e Prospecção (2005-2007)		- Atores: representantes dos países do Cotton-4 (Benin, Burkina Faso (B.F.), Chade e Mali) e do Brasil. - Objetivo: Negociações político-diplomáticas na OMC (2005).
	Atividades Isoladas (BRA/04/044-A022, A023, A024; A123, A124, A125, A126)	- Atores: ABC/MRE (coord.); Embrapa (IBC); Governo brasileiro (recursos); PNUD (executor financeiro). - Objetivos: prospecção e diagnóstico do setor cotonicultor dos países do C4.
2ª Fase - Construção do modelo Estruturante (2008-2012)	Atividades Isoladas (BRA/04/044-A208; A235; A192)	- Atores: ABC/MRE (coord.); Embrapa (IBC); Governo brasileiro (recursos); PNUD (executor financeiro). - Objetivos: missões para definições do PCT entre 2008 e 2009.
	Cotton-4 (BRA/04/043-S110)	- Atores - ABC/MRE (coord.); Embrapa (IBC); Governo brasileiro (recursos de 2009 até abril de 2012); PNUD (executor financeiro). - Objetivo: PER (Benin, B.F., Chade e Mali), (2009-2012).
3ª Fase - Os recursos do IBA: consolidação do modelo Estruturante e a experiência do Curso de especialização (2012 -2014)	Cotton-4 (BRA/12/002-S002)	- Atores: ABC/MRE (coord.); Embrapa (IBC); IBA (recursos 04/2012-2013); PNUD (executor financeiro). - Objetivo: PER (Benin, B.F., Chade e Mali) – continuidade das atividades e finalização do projeto, (2012-2013).
	Capacitação e Transferência de Tecnologia na Cultura do Algodão (016.2013.12.2.07 – IBA)	- Atores: CGC/MRE (coord.); UFLA (IBC); IBA (recursos); FUNDECC/UFLA (executor financeiro). - Objetivo: Projeto Curso de Especialização em algodão para técnicos dos países africanos de língua portuguesa (regional) de Angola, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe, ministrado na UFLA (MG/Brasil). Negociação 2012/2013, execução entre 12/2013 e 10/2014.
4ª Fase – A transição: adoção dos dois modelos de PCT; e a retração da atuação da Embrapa e a efetivação da UFLA como IBC (2014/15-2018)	Cotton Shire-Zambeze (BRA/12/002-S003)	- Atores: ABC/MRE (coord.); Embrapa (IBC); IBA (recursos); PNUD (executor financeiro). - Objetivo: PER (Moçambique e Malawi), (2014 - (2018) -2023).
	Cotton-4 + Togo (BRA/12/002-S005)	- Atores: ABC/MRE (coord.); Embrapa (IBC); IBA (recursos); PNUD (executor financeiro). - Objetivo: PER (Benin, B.F., Chade, Mali e Togo), (2014-2020).
	Projeto Regional para o Aperfeiçoamento de Técnicos Africanos em Cotonicultura (BRA/12/002-S006)	- Atores: ABC/MRE (coord.); UFLA e Amipa ²¹¹ (IBCs); IBA (recursos); PNUD (executor financeiro). - Objetivo: P. Curso de Especialização, ministrado na UFLA, para técnicos de países africanos de língua inglesa e francesa (regional - Benin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Chade, Côte d'Ivoire, Mali, Malawi, Moçambique, Quênia, Senegal, Tanzânia, Togo e Zimbábue); e a criação do CEDITAC em Catuti, MG/Brasil. Execução: 2015-2021.
	Cotton Victoria (BRA/12/002-S007)	- Atores: ABC/MRE (coord.); UFLA (IBC); IBA (recursos); PNUD (executor financeiro). - Objetivo: PER (Burundi, Quênia, Tanzânia), (2016-2024).
5ª Fase - Readequação do modelo estruturante: projeto estruturante-país e a pluralização de	Cotton Senegal (BRA/12/002-S008)	- Atores: ABC/MRE (coord.); UFLA e Amipa (IBCs); IBA (recursos); PNUD (executor financeiro). - Objetivo: PEP (Senegal), (2019-2024).
	Cotton Solos (BRA/12/002-S009)	- Atores: ABC/MRE (coord.); UFLA (IBC); IBA (recursos); PNUD (executor financeiro). - Objetivo: PEP (Mali), (2019-2024).
	Cotton Zimbábue (BRA/12/002-S010)	- Atores: ABC/MRE (coord.); EPAMIG, EMATER-MG e SAFC-MAPA/Brasil (IBCs); IBA (recursos); PNUD (executor financeiro).

²¹¹ No PRODOC do Projeto somente a UFLA consta como IBC implementadora ou executora. No entanto, nas listas de subprojetos compilada pela ABC/MRE (27/04/2021 e 07/11/2023), a Amipa é indicada como instituição implementadora conjuntamente com a Universidade. Tal atuação no projeto, sobretudo no desenvolvimento do CEDITAC, é referendada pelas entrevistas realizadas pela autora (Caixeta, 2021; Fraga, 2021; Sairre, 2021), por isso, opta-se por incluir a Associação como IBC.

IBCs por projeto (2019-2023) *		- Objetivo: PEP (Zimbábue), (2019-2024).
	Cotton Benin (BRA/12/002-S011)	- Atores - ABC/MRE (coord.); Amipa ²¹² (IBC); IBA (recursos); PNUD (executor financeiro). - Objetivo: PEP (Benin), (2020-2024).
	Cotton Etiópia (BRA/12/002-S012)	- Atores: ABC/MRE (coord.); UFLA e Amipa (IBCs); IBA (recursos); PNUD (executor financeiro). - Objetivo: PEP (Etiópia), (2021-2024).
	Cotton Cameroun (BRA/12/002-S013)	- Atores: ABC/MRE (coord.); UFLA (IBC); IBA (recursos); PNUD (executor financeiro). - Objetivo: PEP (Cameroun), (2021-2024).
	Integração Africana para o Melhoramento Genético Sustentável do Algodão (BRA/12/002-S014)	- Atores: ABC/MRE (coord.); IBA e Instituições de pesquisa nos países parceiros (implementadores); IBA (recursos). - Objetivo: Projeto Regional para compartilhar informações e criar rede de troca de material genético entre os institutos de pesquisas dos 15 países africanos parceiros. Execução: 2022-2025.
	Cotton Côte d'Ivoire (BRA/12/002-S015)	- Atores: ABC/MRE (coord.); Amipa (IBC); IBA (recursos); PNUD (executor financeiro). - Objetivo: PEP (Costa do Marfim), (2022-2025).
	Caminhos do Algodão (CIAM) (BRA/12/002-S016)	- Atores: ABC/MRE (coord.); UFLA e IFSULDEMINAS (IBCs); IBA (recursos); PNUD (executor financeiro). - Objetivo: PEP (Moçambique), (2023-2027).

Fonte: elaborado pela autora com base nos documentos cedidos pela ABC/MRE via Lei de Acesso à Informação (LAI), Silva e Moreira (2020)²¹³.

*Optou-se por encerrar o período da 5ª Fase em 2023 em razão dos dados compilados até tal ano.

Prevê-se uma fase de encerramento e avaliação do Projeto, pois a estimativa atual para o seu término é o ano de 2026.

A 1ª Fase (2005-2007) encerra as negociações diplomáticas e prospecções preliminares realizadas pela Embrapa. A 2ª Fase (2008-2012), por sua vez, abarca a construção do modelo estruturante regional (projeto estrutural regional - PER): o delineamento e assinatura do projeto piloto, o “Projeto Cotton-4” (2009). Naquele momento, tratava-se de uma cooperação técnica algodoeira ainda incipiente. Apesar do destaque diplomático e dos recursos orçados pelo governo federal, na casa dos milhões de dólares, teria o orçamento vinculado à ABC/MRE, cujas restrições financeiras em 2011 impactariam na implementação do projeto.

²¹² No PRODOC do subprojeto consta somente a Amipa como IBC; contudo, na lista de projetos do setor algodoeiro disponibilizada pela ABC/MRE em 07/11/2023, a UFLA também é identificada como implementadora do projeto. Como não há documento ou no relatório da ABC/MRE informações dando suporte a esta atuação, manter-se-á apenas a Amipa como IBC, neste momento.

²¹³ Apesar de Silva e Moreira (2020) classificarem em seu artigo os PCT cotonícolas brasileiros em fases, discorda-se da forma como “Capacitação e Transferência de Tecnologia na Cultura do Algodão” (016.2013.12.2.07 – IBA) foi classificado. Entende-se, primeiro, que foi a primeira atividade proposta e gestada no âmbito do IBA, considerando que o representante da CGC/MRE era o titular do MRE no Conselho Gestor neste período (2011-2017). Segundo, é singular que um projeto de cooperação internacional não seja originário da agência responsável, no caso em tela a ABC/MRE – a qual já desenvolvida o Projeto Cotton-4 -, mas seja carreado pela divisão de contencioso comercial, incumbida do processo e negociação do DS267 e do MdE Brasil-EUA de 2010, e dos recursos para a cooperação no IBA. É importante destacar o fato de ter sido ministrado nas instalações da Universidade em Lavras, contar com interesse e suporte de atores locais – vide Amipa e agricultores -; ao passo que o projeto similar oferecido pela Embrapa no mesmo período, a ser ministrado em suas UD's, seria cancelado antes de iniciar a execução. Esta dinâmica seria um divisor de águas e, pode-se afirmar que impulsionou a centralização da cooperação em Minas Gerais, assim como, estimularia a inserção de IBCs mineiras no campo em ampliação.

A partir da 3ª Fase (2012-2014), tornar-se-ia evidente a essencialidade do IBA na cooperação, uma vez que o significativo aporte de recursos viria apoiar a consolidação da Cooperação Técnica Sul-Sul (CTSS) brasileira no setor do algodão. De uma forma, possibilitando a consolidação do modelo estruturante regional, por meio da finalização do Projeto Cotton-4, e a realização da experiência do Curso de Especialização, o projeto de entrada da UFLA na cooperação técnica cotonícola. E, de outra, a posterior ampliação do número de projetos prospectados nessa fase. A 4ª Fase (2014/15-2018), distingue-se como uma fase de transição, na qual ocorre a adoção dos dois modelos de projeto de cooperação técnica: projeto estruturante regional (PER) e projeto de curso de aperfeiçoamento, com o primeiro sendo descartado na etapa subsequente. Além disto, haveria a retração da atuação da Embrapa e a efetivação da atuação da UFLA como IBC. E, por fim, na 5ª Fase (2019-2023) ocorre a readequação do modelo dos projetos (projeto estruturante-país - PEP) e a pluralização de IBCs implementadoras, com o ingresso de 5 novos atores, majoritariamente instituições oriundas de Minas Gerais. Ressalva-se, que o Projeto BRA/12/002, foco da atuação da Embrapa na tese, inicia-se em 2012, neste caso, na terceira etapa.

3.2.1 Primeira Fase – Negociações iniciais e Prospecção (2005-2007)

A primeira fase da CTSS brasileira bilateral cotonícola com os países africanos (2005-2007) inicia com as negociações político-diplomáticas preliminares ao estabelecimento da cooperação técnica em si e, conseqüentemente, dos projetos de cooperação técnica (PCT). Neste período, as tratativas para a cooperação entre os países do “Cotton-4” (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali), os principais países produtores de algodão da África Ocidental, e o Brasil teriam sido iniciadas no âmbito da 6ª Conferência Ministerial da OMC, em Hong Kong (2005). Segundo o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim (2003-2010), nesta reunião entre ministros dos respectivos países, definiu-se a coordenação com o Grupo e a prestação de assistência técnica do Brasil (Amorim, 2013 *apud* Klemig, 2014, p. 121; Amorim, 2017 *apud* Bueno, 2018a, p. 153).

Isto posto, o interesse da política externa brasileira em garantir apoio e legitimação ao pleito brasileiro no contencioso do algodão contra os EUA associando a política comercial brasileira à agenda da cooperação internacional²¹⁴ seria idealizado e promovido pelo próprio

²¹⁴ A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), especificamente via a modalidade de cooperação técnica (CTSS).

Chanceler Celso Amorim. De um lado, pela escolha dos países do Cotton-4 para a cooperação, cujo apoio proveria legitimidade às posições brasileiras, em sintonia com o argumento técnico em uso no contencioso²¹⁵. De outro, o fórum da negociação da cooperação técnica ter sido na esfera da OMC, na Ministerial de Hong Kong, em 2005: “[...] eu resolvi que nós tínhamos que ter um programa de cooperação técnica com eles, e pedi ao Embaixador Roberto Azevedo, hoje Diretor Geral da OMC, que fosse à África [...]” (Amorim, 2017 *apud* Bueno, 2018a; p. 153)²¹⁶. A tomada de decisão pela cooperação ocorre em um contexto de discussões internas na OMC, que visavam a adoção de assistência para o desenvolvimento do algodão, como será abordado mais à frente.

Neste sentido, Bueno (2020, p. 29-30, tradução nossa) agregaria que se trataria de uma avaliação “[...] político-estratégica, para manter a discussão sobre subsídios na agenda da OMC e para dar maior legitimidade à posição brasileira [...]” no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização. Esta busca pelo alinhamento com os países do C-4, corrobora, em certa medida, com a argumentação de Sean Burges (2017, p. 103), de que no caso da disputa comercial do algodão na OMC, o Brasil aplicaria a estratégia de usar questões comerciais para se posicionar como o coordenador e a voz de outros países em desenvolvimento. A busca pela mudança no padrão das negociações, com a ênfase no interesse dos países em desenvolvimento (questões agrícolas), seria ilustrada com o papel do Brasil na coalizão do G-20 comercial (Burges, 2017, 102-105). Este, em 2007, assim como no caso do contencioso do algodão em 2014, seria alvo de questionamento por parte dos países da coalização quanto à ambição política do Brasil superando o imperativo econômico (Burges, 2017, p. 104).

Primeiro, entende-se que no caso da associação das agendas de comércio e cooperação, não se tratou de estratégia deliberada, mas de uma estratégia emergente (Mintzberg; Waters, 1985; Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000). Isto é, que surgiu com o desenvolvimento do contencioso, de acordo as necessidades de legitimação do pleito e as possibilidades de oferta

²¹⁵ “E isso foi uma **insistência pessoal minha**, não sei se você conhece do detalhe, porque eles tinham um problema semelhante ao brasileiro em relação aos subsídios (sobretudo dos Estados Unidos, mas um pouco da União Europeia também) e os efeitos distorcivos. Potencialmente era uma posição semelhante, mas eles eram muito mais sujeitos, muito mais vulneráveis a pressões de outro tipo do que o Brasil. [...] esses países junto conosco davam maior legitimidade às nossas posições. Não mudava a argumentação técnica. [...] E obviamente que você ter esses países africanos conosco, dava maior legitimidade ao Brasil defendendo seu interesse, estão os países em desenvolvimento, etc.” (Amorim, 2017 *apud* Bueno, 2018a, p. 153, grifos da autora).

²¹⁶ Naquela ocasião, o Embaixador Roberto Azevedo era o Chefe da Delegação brasileira na Rodada Doha, sendo responsável pelas negociações em andamento. Entre 2001 e 2005, foi o Coordenador-Geral da Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC/MRE), atuando como chefe de delegação em disputas comerciais, englobando, inclusive, o caso dos subsídios à exportação ao algodão contra os EUA. Esta trajetória na defesa do algodão conjugada com a incumbência de promover a cooperação com os países do grupo do C-4, resultaria em maior visibilidade e teria outros desdobramentos, como apoio de países africanos à eleição do próprio Embaixador Roberto Azevedo ao cargo de Diretor Geral da OMC em 2013.

de prestação de cooperação técnica pelo Brasil. Haja vista que a prestação de cooperação técnica começa a ser ampliada a partir de 2005 (Cabral, 2011a), e o projeto só assume o modelo estruturante em 2008. Em segundo lugar, concorda-se com a análise de Adriana Bueno (2018a) quanto ao papel do Ministro Celso Amorim neste processo decisório, como uma liderança burocrática que influencia a tomada de decisão em política externa (Allison; Zelikow, 1999; Hill, 2016). Ademais, porque observa-se que de forma não deliberada e independente, as unidades (departamento) Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC) e Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do MRE formulariam estratégias para a continuidade do programa algodoeiro.

Além do alinhamento à Cooperação Sul-Sul brasileira em desenvolvimento pelo Governo Lula da Silva, tais negociações ocorreram no contexto de ascensão do debate de questões sobre comércio e desenvolvimento referentes à *commodity* do algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC)²¹⁷. Por um lado, o êxito do Brasil no contencioso do algodão no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (2002-2014)²¹⁸ pôs em evidência a diplomacia e o desenvolvimento agrícola brasileiro (Silva; Moreira, 2020), e proporcionou recursos para a consolidação e expansão da cooperação técnica cotonícola em andamento. Por outro, o Mecanismo Consultivo do Diretor-Geral da OMC (DGCFMC) pôs em destaque a cooperação técnica ofertada pelo País, a partir do bem-sucedido projeto *showcase* o “Projeto Cotton-4”, dentre a cooperação ofertada pelos países doadores tradicionais²¹⁹ e as introduzidas pelos países

²¹⁷ Denominado como o “Problema do Algodão” por Baffes (2011), este debate abrangeria, por sua vez, mais do que questões relativas apenas a “comércio e subsídios”, compreendendo a questão do desenvolvimento (Baffes, 2011, p. 19). Neste sentido, as discussões na OMC vêm se desenvolvendo por duas vias complementares: (a) aspecto comercial, no âmbito das rodadas de negociações multilaterais, cuja meta são as reformas necessárias para lidar com os subsídios que distorcem o comércio e as barreiras comerciais do algodão, e fornecer melhor acesso aos mercados para os Países Menos Desenvolvidos (PMDs); e (b) aspecto da assistência para o desenvolvimento do algodão, cujo apoio ao setor algodoeiro compreende a produção de algodão e sua cadeia de valor – nesta via distingue-se a prestação de cooperação técnica e financeira.

²¹⁸ Pode-se dividir a disputa comercial DS267 do Brasil (reclamante) contra os EUA (demandado), relativa às políticas agrícolas deste (subsídios para o setor algodoeiro estadunidense e os programas de garantias de crédito à exportação), em 3 fases. A Fase I – da Consulta ao Relatório Final (2002-2005) abrange: consulta (2002), abertura do Painel (2003), Relatório Final do Painel (2004), Apelação e Relatório Final (2005), com vitória brasileira. A Fase II – Implementação I (2006-2008) engloba: o Painel de Adequação/Conformidade (*Compliance*) (2006), Decisão (2007), Apelação e Decisão Final (2008), favorável ao Brasil. Na Fase III – Implementação II (2008-2014), abarca a Arbitragem e Relatório Final autorizando o Brasil a utilizar o direito de retaliação direta e cruzada contra os EUA (2009); negociação bilateral e acordo mútuo para suspensão de aplicação de retaliação via assinatura dos MdEs Brasil-EUA em 2010, provisório, e em 2014, definitivo, encerrando a disputa comercial.

²¹⁹ Países membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, os quais ofertam a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD).

parceiros do Sul Global produtores de algodão, provendo diferentes tipos de Cooperações Sul-Sul²²⁰.

Estes processos são, ao mesmo tempo, prévios ao início da cooperação (1ª Fase 2005/2007), se considerarmos o início do contencioso como uma das molas propulsoras (2002), mas desenrolam-se *pari passu* ao seu transcurso. Trata-se de processos que ocorrem desde a constituição da cooperação (2ª Fase 2008/2012) e, a partir dos recursos do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), que levam a sua consolidação (3ª Fase 2012/2014); assim como, impulsionam a posterior expansão da cooperação (4ª Fase 2014/2018), sobretudo em atenção à demanda por parte de países africanos produtores de algodão (4ª e 5ª Fases). Ainda que não seja o intuito deste trabalho aprofundar tais processos, é importante considerá-los como contexto fomentador da cooperação.

O setor cotonicultor exerce papel “estratégico na política de desenvolvimento e nos programas de redução de pobreza de vários países africanos” (MRE; ABC, 2017a, p. 27). Consequentemente, nas economias daqueles predominantemente dependentes da cultura, o peso nas receitas de exportação pode corresponder a 40% do total, ou a 60% dos produtos agrícolas, caso de Benin, Burkina Faso, Chade e Mali. Em termos de emprego e renda, direta ou indiretamente, dependem do algodão: no Benin 65% (7 milhões), em Burkina Faso 38% (7 milhões), Chade 21% (3 milhões) e no Mali 40% (7 milhões) da população nesses países (Bueno, 2018a, p. 92). Estas economias também, por sua vez, foram negativamente impactadas pelas distorções no mercado internacional da *commodity*, causadas pelos subsídios governamentais estadunidenses providos à produção interna daquele país (Watkins, 2002).

Na análise de Adriana Bueno (2018a), no caso dos países da África Ocidental, a desvalorização do preço internacional do algodão teria relação com fatores internos e externos além dos subsídios agrícolas, sobretudo os estadunidenses.

Fatores internos como preços locais, dívida dos produtores, corrupção, custo dos insumos, baixa fixação dos jovens no campo, acesso à terra fértil e uso de defensivos agrícolas também devem ser considerados ao se examinar as dificuldades da cadeia cotonícola na África Ocidental. Relativamente aos fatores externos, destacam-se: taxas cambiais, competição com fibras sintéticas (mais baratas), diminuição da demanda chinesa pelo algodão e entrada de novos competidores no mercado: Brasil, Turquia e países da África Central (MOSELEY; GRAY, 2008; WOODWARD, 2007) (Bueno, 2018a, p. 96).

²²⁰ As contribuições dos países em desenvolvimento têm caráter voluntário no Mecanismo, sendo apontados pelo Diretor-Geral como os principais países: Brasil, China e Índia; também elenca as contribuições de Egito, Paquistão e Tailândia (TN/AG/SSC/W/9, 2007; WT/CFMC/DG/3, 2009).

Em termos de dados, considerando os subsídios agrícolas estadunidenses para o algodão na safra 2001/2002, por exemplo, Benin, Burkina Faso e Mali passaram por perdas econômicas significativas. Quanto ao PIB, foram perdas de 1,4%, 1,0% e 1,7%, respectivamente (Oxfam, 2002 *apud* Bueno, 2018a, p. 96). Entretanto, estes países não ingressaram como partes demandantes no contencioso DS267 em 2002²²¹. A atuação demandando a remoção dos subsídios ao setor ocorreu por meio da proposta conjunta de Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, intitulada: “Redução da pobreza: a Iniciativa Setorial em favor do Algodão” de maio de 2003 (TN/AG/GEN/4), na Sessão Especial do Comitê de Agricultura da OMC, durante as reuniões preparatórias para a 5ª Conferência Ministerial em Cancún, México²²². Apesar de não ter havido acordo sobre o tópico relativo à abolição dos subsídios às exportações de produtos agrícolas, houve na Declaração final de Cancún o reconhecimento da relevância do algodão para os países em desenvolvimento (PED) e da urgência em resolver as distorções do mercado.

Em 2004, tal Iniciativa desencadearia a realização, pelo Secretariado da OMC, do “Seminário Regional Africano Ocidental e Central”, em março, em Cotonou, no Benin (WT/L/587), o qual influenciaria a adoção pelo Conselho Geral da OMC do “Pacote de Julho” (WT/L/579) e do Mandato sobre o Algodão do Diretor-Geral da OMC²²³. A partir do Mandato sobre o Algodão, instituiu-se o Mecanismo Consultivo do Diretor-Geral da OMC (DGCFMC) em outubro de 2004, para tratar dos aspectos de assistência para o desenvolvimento do algodão, ou seja, da cooperação para o desenvolvimento do algodão²²⁴. É pertinente apontar que, embora as negociações para a cooperação tenham sido entabuladas e definidas na esfera da Ministerial de Hong Kong (2005) (Amorim, 2013 *apud* Klemig, 2014, p. 121; Bueno, 2018a, p. 153; 2020, p. 29), em que se adota um Mandato para a “Cooperação Sul-Sul para o Algodão”

²²¹ Aqueles que o fizeram, Benin e Chade, optaram por aceder como terceiros interessados em julho de 2003. Além da orientação de ONGS, como a Oxfam, pelo não ingresso como reclamantes (Cesarino, 2013; Goldberg; Lawrence; Milligan, 2005; Silva; Moreira, 2020), havia o elevado grau de incerteza quanto aos resultados do contencioso. Além do mais, para esses países pesava a questão dos altos custos técnicos e financeiros do processo jurídico, assim como, o temor de “possíveis represálias políticas ou comerciais” (Azevedo, P., 2006, p. 37).

²²² Nesta o algodão é apresentado como atividade essencial para o desenvolvimento econômico e redução da pobreza. Para um aprofundamento sobre a “Iniciativa do Algodão” – países, constituição, atuação das ONGs, Ministerial de Cancún - sugere-se: Goldberg, Lawrence e Milligan (2005).

²²³ Este Mandato foi autorizado no “Pacote de Julho” de 2004 (WT/L/579), sendo renovado pela Declaração Ministerial de Hong Kong em 2005 (WT/MIN(05)/DEC); e pelas Decisões na Ministerial de Bali em 2013 (WT/MIN(13)/41) e na Ministerial de Nairobi em 2015 (WT/MIN(15)/46). Ressalta-se, que é no § 12 da Declaração Ministerial de Hong Kong (2005), que foi estabelecido um Mandato específico no que concerne à “Cooperação Sul-Sul para o Algodão”: “[...] Instamos os membros a promover e apoiar a cooperação Sul-Sul, incluindo a transferência de tecnologia” (WT/MIN(05)/DEC).

²²⁴ Durante os debates no “Seminário Regional Africano Ocidental e Central” no Benin, seriam gestados os direcionamentos, posteriormente incorporados à criação do Mecanismo Consultivo do Diretor-Geral da OMC (DGCFMC), sobretudo as “Áreas de Foco” para a cooperação técnica e financeira (WT/L/587, p. 20-21).

(WT/MIN(05)/DEC), elas se entrelaçam com outras esferas na OMC. Há interface com as discussões e monitoramento no DGCFMC, assim como com os desdobramentos do contencioso do algodão, como ilustra o aporte de recursos do IBA para a cooperação internacional realizada pelo Brasil (Bueno, 2020, p. 29-30).

Em 2007, paralelamente à realização das negociações bilaterais com os países do C-4; distingue-se no âmbito do DGCFMC (multilateral) dois fatos que corroboram a importância do papel do Brasil na cooperação. Ou, por outro prisma, a importância da cooperação para a visibilidade do Brasil na CID. O primeiro, é o Comunicado da Delegação do Mali que identificava as áreas prioritárias para a Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento do setor do algodão, e os “países emergentes a serem solicitados” a cooperar, nomeando Brasil, Índia e China²²⁵. Isto é, tratava-se, naquele momento, de um indicativo da relevância do Brasil para a solução dos problemas do setor via cooperação pela ótica dos países do Cotton-4, em um documento elaborado após o início das negociações bilaterais.

O segundo, trata-se do seminário organizado pelo Secretariado da OMC “Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento do setor algodoeiro” (WT/CFMC/16)²²⁶, mas cuja iniciativa partiu de Brasil, China e Índia. Ademais de ser a primeira participação documentada do Brasil no Mecanismo, o destaque foi para a expertise da Embrapa e, mais especificamente, para o papel do Escritório da Embrapa Negócios em Gana, Accra, instalado em 2006²²⁷. Este evento ocorreria em novembro de 2007, com as negociações entre o Brasil e os países do C-4 em progresso desde 2005, inclusive com missões técnicas conjuntas (ABC/MRE e Embrapa) realizadas em 2006.

O Brasil seria representado pelo Diretor do Escritório, Dr. Cláudio Bragantini, que enfatizaria o propósito do “mandato para África” do Escritório da Embrapa, em Gana, sob o guarda-chuva da CSS: compartilhar/transferir tecnologia desenvolvida por pesquisa governamental sem cobranças de *royalty* ou encargos para países menos desenvolvidos e África. Naquele caso, no que se referia à cooperação para a cultura do algodão, esta seria realizada sem cobranças de *royalties* ou encargos, e compreenderia: o compartilhamento de tecnologia em programas de treinamento sobre a cadeia de produção de algodão, a transferência de tecnologias (teste e adaptação), a disponibilização de sementes resistentes a doenças (teste e

²²⁵ “Assistência para o desenvolvimento do algodão – Áreas prioritárias para os coautores da Iniciativa para o Algodão, relativas à Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento do setor do algodão” (WT/L/704).

²²⁶ É objeto de análise no 5º Relatório de Progresso do Secretariado sobre o SCC (TN/AG/SCC/W/9) e no 3º Relatório do Diretor-Geral (WT/CFMC/DG/3).

²²⁷ Entre as opções de África do Sul, Quênia e Senegal (Rodrigues, 2006), o Escritório ficaria sediado em Acra/Gana.

comparação com variedades locais). Estes pontos viriam a ser a espinha dorsal do projeto piloto - Cotton-4, implementado pela Embrapa a partir de 2009.

No que concerne, especificamente, às tratativas da cooperação, a partir de 2006, seguiram-se missões conjuntas ABC/MRE e Embrapa (Quadro 4). Estas tiveram por objetivos a identificação de necessidades técnicas dos países africanos do C-4: prospecção e diagnóstico das necessidades no setor de Benin, Burkina Faso e Mali, em 2006; e visitas técnicas a Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, em 2007 (Bueno, 2020, p. 23-24)²²⁸. Além disso, houve a recepção no Brasil de autoridades desses países a fim de conhecer a cotonicultura nacional, vide o exemplo de visitas de delegações diplomáticas africanas à Embrapa (Amorim, 2013 *apud* Klemig, 2014, p. 121; Azevedo, P., 2006). Em termos legais, foi firmado um acordo geral para cooperação técnica agrícola entre Brasil e União Africana, em 2007, o qual ampara juridicamente a cooperação técnica do Brasil com os países membros. Em 2009, seria assinado o Ajuste Complementar, direcionado exclusivamente para amparar a promoção da Cooperação Técnica Sul-Sul para o desenvolvimento sustentável da cadeia do algodão.

3.2.2 Segunda Fase - Construção do modelo Estruturante (2008-2012)

Na segunda fase (2008-2012), ocorre o aprofundamento das negociações, com missões específicas e a construção do modelo estruturante. Trata-se do primeiro projeto sob esse formato, cuja negociação culmina na assinatura do Projeto Cotton-4, em 01 de março de 2009. Em 2008, haveria duas novas missões conjuntas de caráter técnico-político da ABC/MRE e da Embrapa: para diagnóstico (outubro), e para seleção do local da sede do projeto (novembro), cuja opção política foi pela Estação Sotuba, no Mali (Bueno, 2018a, p. 155-156; 2020, p. 25), bem como, missão de detalhamento do programa a Benin, Mali e Burkina Faso (A208). Haveria atividade isolada propiciando o desenvolvimento dos termos do Projeto de Cooperação Técnica e da participação da Empresa (A325) – havendo reunião com a UD Embrapa Algodão para o detalhamento das atividades do projeto -; assim como, a constituição do marco jurídico do acordo de cooperação internacional que a ampara. Em 2009, ocorreria ainda missão para a definição de providências preliminares dos países do C-4 (A192).

²²⁸ Observa-se que no caso de “muitos países em desenvolvimento o setor é ameaçado pela escassez de tecnologia disponível, falta de capacitação de mão de obra, manejo agrônomo inadequado do cultivo de algodão e indisponibilidade de sementes e variedades adequadas” (MRE; ABC, 2017a, p. 27). Por isso, esses tópicos acabariam sendo o foco dos projetos.

O Projeto Cotton-4 (BRA/04/043-S110) foi implementado pela Embrapa, executado financeiramente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), somente com os recursos do governo federal do Brasil (2009-2012)²²⁹. Neste enquadramento, as escolhas atinentes ao modelo de projeto estruturante regional com tais países, deram-se dentro das discussões nos fóruns da OMC sobre os subsídios à cultura do algodão – Rodada Doha e Mecanismo Consultivo do Algodão -, e das limitações orçamentárias brasileiras existentes²³⁰. Logo, não haveria nenhum tipo de previsão de novos projetos ou diversificação de atores entre 2009 e 2010, projetando-se a Embrapa como única IBC.

3.2.3 Terceira Fase - Os recursos do IBA: consolidação do modelo Estruturante e a experiência do Curso de especialização (2012 -2014)

Na terceira fase (2012-2014), ocorre a consolidação da CTSS brasileira cotonícola a partir dos recursos financeiros provenientes do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) - Protocolo de Intenções (PI) IBA/MRE (2011) e Memorando de Entendimento (MdE) IBA-MRE/ABC (2011)²³¹. Por conseguinte, em 2012, são propostos e aprovados dois grandes projetos guarda-chuva de cooperação técnica internacional dentro do Instituto, sob coordenação da ABC/MRE: um para países africanos em parceria com o PNUD (n.º 10.023/2012) e outro

²²⁹ A duração inicial foi programada para 36 meses, até fevereiro de 2012. No entanto, devido à instabilidade político-institucional decorrente do Golpe de Estado e da renúncia do presidente Amadou Toumani em 8 de abril de 2012, o projeto seria suspenso, com o retorno do Coordenador ao Brasil e espera de estabilização para retomada das atividades. Por isso, o projeto teve 3 prorrogações: dezembro de 2012, junho de 2013 e dezembro de 2013. Em razão dessas prorrogações, o projeto precisaria dos recursos do Fundo de Assistência Técnica e Fortalecimento da Capacitação, gerenciado pelo IBA, para finalizar as atividades (Bueno, 2020).

²³⁰ Segundo Bueno (2020), a associação entre as agendas de comércio e desenvolvimento (CSSD) foram pensadas pelo governo brasileiro antes da decisão final do contencioso (20/06/2008) e do início das negociações para a criação do fundo de compensação – o IBA -, em 2010. Logo, os únicos recursos disponíveis seriam os do orçamento da ABC/MRE, que eram divididos com vários outros PCT naquele período.

²³¹ O IBA é criado em 2010 como uma associação civil sem fins lucrativos, com a finalidade de gerir os recursos compensatórios provenientes do governo dos Estados Unidos conforme o acordado no MdE Brasil-EUA de 2010 (DS267) – Fundo de Assistência Técnica e Fortalecimento da Capacitação: custeia atividades de assistência técnica e capacitação do setor cotonicultor no Brasil e projetos de cooperação internacional em outros países em desenvolvimento (África Subsaariana, Países membros e associados do Mercosul e Haiti). Em 2011, o PI foi assinado pelo Presidente Executivo do IBA, Haroldo Rodrigues da Cunha, e pelo Ministro Antônio de Aguiar Patriota do MRE (10/10/2011); e o MdE pelo Presidente Executivo do IBA e pelo Ministro Marco Farani, então Diretor da ABC/MRE (15/12/2015). O art. IV, do MdE MRE/ABC-IBA, estabelece a reserva de 10% dos valores da compensação (recebidos ou a receber) para atividades de financiamento da cooperação internacional na área da cotonicultura. Vale ressaltar, que os pagamentos da compensação foram realizados de junho de 2010 até outubro de 2014, com o encerramento definitivo da disputa comercial.

para países da América do Sul, no formato trilateral, com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) (nº 02.2012.12.01.13/2012)²³².

Com a aprovação do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul” (10.023/2012), no Conselho Gestor do IBA, em 28/03/2012, assegura-se o montante inicial de US\$ 19.950.498,00, para prospecção, execução, monitoramento e avaliação de projetos e atividades no continente africano²³³. Haveria, portanto, a possibilidade de continuidade da execução das atividades e o encerramento “apropriado” do Projeto Cotton-4, o qual se tornava, naquele momento, o primeiro subprojeto do Projeto guarda-chuva código “BRA/12/002” da ABC/MRE. Haveria, igualmente, viabilidade para a realização de sua fase subsequente – Projeto Cotton-4 + Togo, demandada pelos países do C4, ainda durante a execução da primeira fase. Isto trouxe oportunidades e desafios à Embrapa, como IBC executora, e à ABC/MRE, como coordenadora.

Por um lado, o êxito do projeto piloto e a visibilidade alcançada, sobretudo no âmbito do DGCFMC, ampliariam a demanda de países africanos em participar do projeto; por outro, com os recursos financeiros disponíveis a partir de 2012 seria possível atender tal demanda. Em vista disso, haveria um elevado número de projetos simultâneos em prospecção e negociação, além daqueles em execução, o que viria acarretar dificuldades para a Embrapa como única IBC implementadora. Mesmo que houvesse estímulo pela busca de novas instituições implementadoras desde o início do Projeto (2012), conforme indicam os relatórios da ABC, isto demoraria a se concretizar na prática.

É importante salientar que, fora do âmbito destes dois projetos guarda-chuvas coordenados pela ABC/MRE, mas dentro da seção de cooperação internacional do IBA, houve duas negociações importantes a destacar. Dois projetos de curso para capacitação de técnicos africanos no Brasil foram negociados pela CGC/MRE e pelo IBA: um ofertado (implementado)

²³² O Projeto “Fortalecimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul” (nº 02.2012.12.01.13/2012), teve o parecer recomendado pelas Diretorias Técnica e Administrativa e Financeira em 31/08/2012, e aprovado pelo Conselho Gestor do IBA, em 13/09/2012 - 13ª Reunião. Iniciado em 2012 e ainda em execução em 2024, com recursos alocados na ordem de US\$ 20.200.000,00, corresponde à sigla GCP/RLA/199/BRA do projeto trilateral da ABC/MRE com a FAO, e contempla projeto-país com: Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Haiti, Paraguai e Peru (ordem alfabética).

²³³ Parecer do Projeto Recomendado pelas Diretorias Técnica e Administrativa e Financeira em 07/02/2012, o qual foi aprovado na 9ª Reunião do Conselho Gestor do IBA, em 28/03/2012. Em 2021, o orçamento total estava na casa de US\$ 42.340.863,76, para execução até o ano de 2026.

pela UFLA e outro ofertado pela Embrapa, mas que não chegaria a ser executado²³⁴. Então, a partir do convite direto da Coordenação-Geral de Contenciosos do Ministério das Relações Exteriores (CGC/MRE), sob a então Chefia do Ministro Celso de Tarso Pereira, e a aceitação do Professor Antonio Carlos Fraga, do Departamento de Agricultura (DAG/UFLA) – responsável pela área do algodão –, ocorre o ingresso da Universidade Federal de Lavras (UFLA) na cooperação cotonícola brasileira. Neste projeto, caberia à UFLA ministrar na Pós-Graduação Lato Sensu, em Lavras, no Brasil, uma capacitação em processos da cadeia do algodão para alunos de países lusófonos africanos (Araújo, L., 2022)²³⁵.

A tramitação do projeto intitulado “Capacitação e Transferência de Tecnologia na cultura do Algodão”, nº 016.2013.12.2.07 (2013), ocorreu entre dezembro de 2012 e setembro de 2013 no IBA, com aprovação na 23ª Reunião do Conselho Gestor, em 07/10/2013. Apesar de o contato e a aceitação preliminar da UFLA terem se dado no final de 2012, via telefone (Araújo, L., 2022; Fraga, 2021), as negociações de fato entre UFLA, CGC/MRE e IBA começariam em março de 2013, em Brasília (Aguilar, 2013; Fraga, 2021)²³⁶. Nesta reunião,

²³⁴ Conforme entrevista com o Ministro Celso de Tarso Pereira (2022) do MRE, o contexto para o surgimento da ideia desse formato de projeto ter-se-ia dado, com maior probabilidade, durante conversas em reuniões no Conselho Gestor do IBA, nos anos de 2011 e/ou 2012. Na Ata da 12ª Reunião do Conselho Gestor (15/08/2012), está registrada como sugestão, do próprio Ministro Celso, de elaboração de projeto de capacitação de brasileiros no exterior e estrangeiros no Brasil, em um sistema de intercâmbio universitário (IBA, 2012a, p. 4). Na Reunião subsequente (RCG de 13/09/2012), haveria a apresentação da proposta de criação do convênio “Fundos de Estudos com Recursos da Cooperação Internacional”, cujo objetivo seria financiar o intercâmbio de graduandos em Agronomia brasileiros e estrangeiros. Na Ata constaria, ainda, que o Ministro Celso de Tarso afirmara que o MRE teria a “intenção de fazer um Protocolo de Intenções entre MRE/IBA e Embrapa Internacional para firmar o convênio de intercâmbio” (IBA, 2012b, p. 4). Depreende-se que este protocolo não foi assinado, pois além de não ser mencionado em outras atas ou documentos, não está na documentação disponibilizada no sítio do IBA ou do MRE. Agrega-se, que a Embrapa Internacional, INC., teve sua desconstituição determinada em 05/10/2012, por despacho do Ministro da Agricultura (MAPA), Mendes Ribeiro Filho (Brasil; Mapa, 2012, p. 27). Este, por sua vez, ratificou a decisão da reunião extraordinária do Conselho de Administração da Embrapa (26/09/2012) que determinava a suspensão, anulação e cancelamento da empresa internacional. Logo, entre a RCG e a decisão do Conselho de Administração da Embrapa seria altamente improvável o estabelecimento de qualquer protocolo ou acordo.

²³⁵ Segundo a entrevista com o diplomata Leandro Rocha de Araújo (2022), naquele período lotado na CGC/MRE, assessorando o Ministro Celso de Tarso Pereira, o objetivo inicial fora buscar “as principais escolas de agronomia no País e que tivessem interesse em trabalhar com capacitação de estrangeiros”. A UFLA teria sido uma das opções, tendo sido a primeira escolhida para a tentativa de contato, levando em conta a importância da Universidade na área de agronomia, além de o diplomata ter contatos com funcionários da universidade, por ser oriundo do Estado de Minas Gerais. Tratou-se de uma conversa telefônica com o professor Fraga, responsável pela área do algodão (DAG/UFLA), o qual teria demonstrado interesse imediato na proposta de curso de capacitação para alunos de países africanos no Brasil, com recursos do MRE. Tanto o diálogo direto quanto o interesse no projeto por parte do Professor Fraga nesse contato inicial, no final de 2012, são confirmados pelo próprio professor quando entrevistado (Fraga, 2021).

²³⁶ Presentes na reunião: MRE - Coordenadora-Geral de Contenciosos do Itamaraty, Chloe Rocha Young; Coordenadora-Adjunta de Contenciosos, Daniela Arruda Benjamim; Chefe da Divisão de Temas Educacionais do Itamaraty, Almerinda Augusta de Freitas Carvalho. IBA - Presidente-Executivo, Haroldo Rodrigues da Cunha; Diretor Técnico, Gustavo Franco. UFLA - Diretor-Executivo das Fundações de Apoio à UFLA (Faepe e FUNDECC), Professor Rilke Tadeu Fonseca de Freitas; Presidente dos Conselhos Administrativos das Fundações e Assessor Administrativo da Reitoria, Professor Lourival Marin Mendes e o Coordenador do curso, Professor Antônio Carlos Fraga (DAG/UFLA) (Aguilar, 2013; Fraga, 2021).

eminentemente técnica, foi iniciado o desenvolvimento do projeto de curso a partir do documento técnico apresentado pelo professor Fraga (Fraga, 2021). Após reuniões de elaboração, haveria adequações às especificações solicitadas pelos MRE e IBA – relativa a requisitos didáticos e não didáticos –, considerando os 14 pontos de atividades autorizadas no MdE Brasil-EUA de 2010²³⁷.

Com tais parâmetros, este tornou-se o primeiro projeto no formato de curso de capacitação internacional cotonícola a ser exclusivamente realizado no Brasil e o primeiro projeto em parceria com a UFLA. Além de ter sido a primeira atividade de cooperação internacional proposta exclusivamente com os recursos do IBA. Por conseguinte, da aula inaugural (31/03/2014)²³⁸ até o seu encerramento (23/07/2014), durante 4 meses, 30 profissionais de países africanos de língua portuguesa²³⁹ ficaram alojados na universidade, tiveram aulas teóricas e práticas²⁴⁰, fizeram visitas técnicas monitoradas a instalações do setor cotonicultor do Estado de Minas Gerais²⁴¹ e da Bahia, tiveram suas despesas pagas e uma bolsa de estudo individual de R\$ 2.000,00 (dois mil reais). Vale enfatizar, que a execução financeira do aporte de recursos do IBA coube à Fundação de Desenvolvimento Científico e Cultural (FUNDECC) da UFLA, ou seja, dos R\$ 724.913,50 gastos pelo projeto (Fraga, 2021; IBA, 2015, p. 108).

²³⁷ Além da tramitação no IBA (2012-2013), o projeto tramitaria internamente na Universidade, com a aprovação do Projeto Pedagógico do Curso no Departamento de Agricultura (DAG/UFLA), e referendo: da Portaria nº 302, de 20/3/2014, a qual continha parecer favorável à criação do Curso, na 3ª Reunião do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), em 02/04/2014; e da Portaria nº 303 de 20/03/2014, que aprova o Curso de Aperfeiçoamento “Capacitação e Transferência de Tecnologia na Cultura do Algodão”, na Reunião do Conselho Universitário da UFLA, em 09/04/2014.

²³⁸ Na aula inaugural, em 31/03/2014, no Salão dos Conselhos da Reitoria da UFLA, representaram as partes envolvidas no projeto: o Coordenador técnico do Curso, Professor Antônio Carlos Fraga (DAG/UFLA) e o Reitor, Professor José Roberto Soares Scolforo, pela UFLA; o Diplomata Leandro Rocha de Araújo, pelo MRE, e como Conselheiro Suplente no Conselho Gestor do IBA na vaga do MRE; o Presidente Executivo, Haroldo Rodrigues da Cunha, o Diretor Técnico, Gustavo Prado e do Especialista de Projetos, Jorge Toledo, pelo IBA (IBA, 2014a; Lima, Mateus, 2014a).

²³⁹ Conforme solicitação da CGC/MRE (Araújo, L., 2022; Pereira, Celso, 2022), o público-alvo desse projeto seriam profissionais de países africanos de língua portuguesa. O edital e a seleção dos graduados em Ciências Agrárias ou outras áreas de conhecimento afins de Angola, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe, foram realizados pela UFLA, de acordo com os critérios estabelecidos no projeto. Houve divulgação destes no sítio da *internet* da Universidade (Lima, Mateus, 2014e), cuja listagem dos participantes (nome/país de origem) foi igualmente publicizada na notícia da aula inaugural (Lima, Mateus, 2014d).

²⁴⁰ Com atividades didáticas teóricas e práticas, em 320 horas/aula de curso: com avaliações didáticas e apreciação de Monografias por uma Banca de Docentes (Lima, Mateus, 2014c), para a obtenção da Certificação pela UFLA (IBA, 2015, p. 108), por meio da titulação de Especialista (Fraga, 2021), a qual foi entregue aos alunos na cerimônia de encerramento em 23/07/2014 (Lima, Mateus, 2014b).

²⁴¹ “Cerca de 40 professores e prelecionistas da UFLA, Epamig, Emater, Instituto Brasileiro do Algodão e Associação Mineira de Produção de Algodão, dentre outras entidades e empresas, foram os responsáveis pelas instruções.” (Lima, Mateus, 2014c). A participação de outros atores, tais como Epamig, Emater-MG e Amipa, ainda que de forma auxiliar ao projeto, ou seja, não na categoria de IBCs, pavimentaria o caminho para a futura inserção destas como IBC no campo da cooperação do algodão, o qual iniciava sua pluralização de atores a partir do aporte de recursos do IBA (2012) e da retração da Embrapa (2014/2015).

O êxito no cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no projeto, tais como a certificação dos 30 profissionais (Araújo, L., 2022; Fraga, 2021; IBA, 2014c; 2015, p. 108; Lima, Mateus, 2014b), inclusive, com posterior retorno de 4 deles para cursar Mestrado na UFLA (Fraga, 2021); a positiva receptividade local tanto da Amipa quanto dos agricultores do Norte de Minas ao projeto (Fraga, 2021); não apenas credenciaram a UFLA como IBC, mas também dariam início a pluralização das IBCs na CTSS Brasileira bilateral cotonícola com países africanos. De um lado, havia sinergia de interesses e ações propícias para isso, entre:

- ✓ a UFLA, *e.g.*, Plano de Internacionalização da Universidade²⁴²;
- ✓ os atores locais, como a Associação Mineira de Produtores de Algodão (Amipa), dos agricultores do Norte de Minas e do Município de Catuti/MG, na obtenção de melhorias de infraestrutura físicas para recepção de delegações (nacionais ou estrangeiras) às instalações do setor cotonicultor e para tornar-se referência de capacitação de público externo em tecnologias algodoeiras (Sairre, 2021), resultando no Centro de Difusão de Tecnologias Algodoeiras em Catuti (CEDITAC);
- ✓ a ABC/MRE, com os recursos do IBA para os PCT que viriam a ser desenvolvidos conjuntamente a partir de 2015 – 4ª Fase.

De outro, o retraimento da atuação da Embrapa na cooperação técnica de um modo geral, como pode ser observado no Gráfico 3, na subseção anterior. E, por conseguinte, a retração na atuação na cooperação algodoeira com países africanos, dentre outros fatores, em razão do deslocamento para projetos de menor porte (Projeto-País) com países do Mercosul e Associados (Tabela 3 e 4), vai abrir espaço para novas instituições brasileiras implementadoras cooperarem.

Neste sentido, o outro projeto, intitulado “Curso sobre Sistemas de Produção de Algodão em Condições Tropicais” (033.2013.12.2.07/2013), estaria sob encargo da Embrapa. A tramitação no IBA ocorreria de forma bastante célere - entre 04/09/2013 (recebimento) e 23/09/2013 (emissão do Parecer) -, tendo sido aprovado também na 23ª Reunião do Conselho Gestor, em 07/10/2013²⁴³. Apesar de não ter sido mencionado pelos entrevistados relacionados

²⁴² “O Plano de Internacionalização da Universidade Federal de Lavras (UFLA) tem duas vertentes importantes: não apenas buscar o conhecimento em universidades de referência em países do primeiro mundo, como também difundir tecnologias e processos capazes de transformar a realidade de populações em países africanos e sul-americanos” (IBA, 2014c).

²⁴³ No Conselho Gestor, o único voto contrário aos dois projetos de curso de capacitação foi do titular indicado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o sr. Helder Silva Chaves, conforme a Ata da 24ª Reunião do Conselho Gestor, 19/11/2013 (IBA, 2013e, p. 5-6). Em algumas RCG do IBA, este Conselheiro levantou questionamentos sobre os projetos de cooperação internacional, sobretudo quanto a prestação de contas.

à Coordenação-Geral de Contenciosos - GCG (Araújo, L., 2022; Pereira, Celso, 2022), inclusive porque não foram inqueridos sobre este tópico; segundo o Sumário Executivo do IBA, este projeto também contaria com apoio da CGC/MRE. Ou seja, não estaria vinculado à ABC/MRE.

No que tange ao perfil, este projeto difere daquele ofertado pela UFLA. Inicialmente, o projeto se diferenciava dada à infraestrutura alocada pela Embrapa²⁴⁴, o modelo do planejamento do Curso (contatando diretamente a instituição no país-alvo, a fim de estabelecer congruência entre a ementa e programação do curso e a demanda dos participantes), o formato reduzido a duas semanas de curso, e o público-alvo. Com 80 horas por edição, uma em francês (países francófonos da África subsaariana e o Haiti) e outra em espanhol (países do Mercosul e países Associados), o projeto capacitaria 40 profissionais das ciências agrárias, entre outubro de 2013 e setembro de 2014, com previsão orçamentária de R\$ 670.309,50. Este valor seria quase o mesmo do curso de 320h/a executado pela FUNDECC/UFLA que certificou 30 profissionais.

Embora ambos os projetos de cursos tenham sido aprovados conjuntamente pelo Conselho Gestor do IBA (07/10/2013) e houvesse maior experiência por parte da Embrapa como IBC executora, inclusive pela atuação prévia na cooperação algodoeira, o projeto negociado com a Empresa seria cancelado na 32ª Reunião do Conselho Gestor (15/12/2014)²⁴⁵. Deste modo, após mais de um ano de complexas negociações contratuais (IBA, 2013b, p. 69; IBA, 2014d, p. 67)²⁴⁶ e devido a “imbróglis jurídicos por parte da Embrapa” (IBA, 2014d, p. 87) o projeto seria cancelado. No que se refere ao ponto das “novas condicionalidades”, não foi possível obter mais informações com os entrevistados, e não há outros documentos sobre o Curso para averiguar quais seriam estas. No entanto, dada a temporalidade da negociação, entende-se que esteja no mesmo contexto de início da retração da atuação da Empresa na cooperação, corroborando a progressiva saída dos projetos cotonícolas bilaterais com países africanos (BRA/12/002), e a abertura de espaço para a atuação de novas instituições, como a UFLA.

²⁴⁴ Quatro Unidades Descentralizadas seriam responsáveis: a Embrapa Estudos e Capacitação (CECAT) – Brasília, DF.; a Embrapa Algodão – Campina Grande, Paraíba; a Embrapa Agrossilvipastoril – Sinop, Mato Grosso, e a Embrapa Arroz e Feijão, Goiânia, Goiás.

²⁴⁵ “(a) Cancelamento do Projeto o “Curso sobre Sistemas de Produção de Algodão em Condições Tropicais”: O sr. Haroldo Cunha informou que após diversas reuniões entre o IBA, MRE e Embrapa, não foi possível chegar a um consenso entre as partes, devido às **dificuldades administrativas para implementação e execução do projeto pelas partes**, devido as **novas condicionalidades estipuladas pela Embrapa**. Por essa razão o Conselho Gestor aprovou o cancelamento do mesmo” (IBA, 2014b, p. 5, grifos nossos).

²⁴⁶ “O projeto foi aprovado pelo Conselho Gestor do IBA, porém não iniciou suas atividades em razão da negociação do contrato com a Embrapa, que possui alguns entraves ao estabelecimento de parcerias para recebimento de recursos privados” (IBA, 2014d, p. 67).

Cabe ressaltar, que estes projetos são importantes porque permitem observar, por um lado, que a inserção da UFLA na cooperação ocorre antes do projeto guarda-chuva (BRA/12/002) e, por outro, sob outra divisão ou setor do Ministério das Relações Exteriores – a Coordenação-Geral de Contenciosos²⁴⁷. Além disso, estão inseridos no período de reavaliação interna da cooperação internacional da Embrapa (FortRI 2013-2016), o que inclui a cooperação cotonícola. Ademais, possibilitou adentrar à engrenagem burocrática da CSS brasileira, em que a continuidade dos projetos passa a ser atribuída ao engajamento de unidades burocráticas e instituições federais (Moraes de Sá e Silva, 2021)²⁴⁸, no caso em tela, especificamente aos seus interesses específicos (Milner, 1997).

No caso da CGC/MRE, o Coordenador-Geral (Pereira, Celso, 2022) e o Assistente (Araújo, L., 2022) trabalharam conjuntamente na implementação do Memorando de Entendimento (MdE) do Contencioso do Algodão (Brasil; EUA, 2010): na constituição e nos primeiros anos do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), incluindo na idealização de projeto de cooperação internacional. Uma vez que neste Memorando havia sido assegurado destinar parte dos recursos para a cooperação internacional com países da África Subsaariana, membros ou associados do MERCOSUL, com o Haiti ou com outros países em desenvolvimento acordados entre as partes, haveria dois pontos importantes. O primeiro seria garantir a aplicação dos recursos de forma condizente com os parâmetros do Memorando e, a segunda, que não foi planejada (Mintzberg; Waters, 1985), responder à demanda por parte do setor produtivo cotonicultor de que os recursos alocados para a cooperação internacional fossem aplicados (Bueno, 2018a).

Destaca-se, que de acordo com a entrevista com o Ministro Celso Pereira (Pereira, Celso, 2022), participante das negociações do MdE de 2010, a ideia da destinação de parte dos

²⁴⁷ Na Organização Geral da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, a Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC) estava compreendida no Departamento Econômico, sob a Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos (SGET) - alínea “b”, do inciso I, do Art. 105, da Portaria do MRE nº 212, de 30/04/2008.

²⁴⁸ “Therefore, one can identify linkages that connect bureaucrats, their federal agencies and public policies to the larger system of SSC in Brazil. The institutional-bureaucratic dimension may provide a hint to understanding why in 2011, for instance, the number of new SSC initiatives kept growing and reached its peak, despite Rousseff’s reduced priority for SSC. Institutions and their bureaucracies may also help one understand the resilience observed in SSC since Bolsonaro took office in 2019” (Moraes de Sá e Silva, 2021, p. 2364).

recursos para a cooperação internacional brasileira surgira na CGC/MRE²⁴⁹, a partir do próprio Ministro. E, mesmo essa ideia, não teria advindo de uma estratégia delineada, algo prévio às negociações, mas no decurso destas, surgido de forma emergente (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000; Mintzberg; Waters, 1985). Inclusive, a ideia emerge sem diálogo ou articulação com a divisão competente pela cooperação brasileira, a ABC; o que está em consonância com o apontamento de Puente (2010, p. 244) quanto ao pouco diálogo entre a ABC e as unidades e/ou departamentos do MRE. No discurso oficial do MRE, por conseguinte, atribui-se como justificativa de alocação destes recursos para a cooperação, devido ao empenho do governo brasileiro na litigância na OMC (2002-2009). De um lado, como uma espécie de “contrapartida justa” a este empenho do Estado brasileiro; de outro, um retorno concreto aos países do Cotton-4, e a busca da manutenção do apoio destes na Rodada Doha na OMC (Bueno, 2018a, p. 136-137).

No que concerne à constituição do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), a titularidade da cadeira destinada ao Ministério das Relações Exteriores no Conselho Gestor do Instituto, para a constituição da estrutura, estatuto, aprovação de projetos, alocação de recursos entre outras competências, seria ocupada pelo Coordenador da CGC entre 2011 e 2017. Infere-se haver conexão com os interesses da CGC/MRE em garantir a continuidade do cumprimento do MdE Brasil-EUA de 2010 e das negociações para a resolução da disputa comercial com os Estados Unidos, encerrada em 2014 (Araújo, L., 2022; Pereira, Celso, 2022). A titularidade da CGC seria dividida em dois períodos, de 2011 a 2012, ocupada pelo Ministro Celso de Tarso Pereira; e de 2013 a 2017, ocupada pela Conselheira Daniela Arruda Benjamin. Outro ponto relevante, é que o Ministro Celso de Tarso, entre 2001 e 2005, participou da litigância do contencioso do algodão em Genebra; ingressando na CGC/MRE em 2008; e assumindo a Coordenação em 2010, permanecendo até 2012. Esta conexão prévia com a litigância no OSC/OMC, e a continuação do vínculo na negociação do MdE, Brasil-EUA, assinado em 2010, também impulsionaria o interesse e o empenho na atuação no IBA em favor da cooperação.

Ademais, a participação da CGC/MRE na seara da cooperação, matéria externa a competência do departamento, é mais um indicativo de uma ação contínua à alocação de

²⁴⁹ Em Bueno (2018a), o Ministro Celso Amorim, afirma não ter ciência da autoria do surgimento da ideia de destinar parte dos recursos do contencioso para a cooperação internacional. “As negociações que culminaram com a assinatura do MdE ABC-IBA e dos projetos “guarda-chuva” iniciaram-se ainda no final de 2009. As diversas entrevistas realizadas com atores do governo e do setor privado apontaram a centralidade, uma vez mais, do então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim (ABREU, 2016; COZENDEY; BENJAMIN, 2016; PORTOCARRERO, 2016), embora ele mesmo, pessoalmente, não pudera afirmar quem, originalmente, teve a ideia de beneficiar a cooperação técnica internacional do Brasil com recursos advindos da vitória brasileira na disputa comercial, devido ao grande número de atores do Executivo envolvidos na questão (AMORIM, 2017)” (Bueno, 2018a, p. 168).

recursos para a cooperação. Tratou-se de algo não programado, um impulso em resposta a um ambiente complexo para a cooperação cotonícola, no qual havia questionamento do setor privado sobre a aplicação dos recursos – vide atas no Conselho Gestor do IBA. Ao realizar a coordenação do curso de Aperfeiçoamento (projeto piloto), implementado pela Universidade Federal de Lavras (UFLA), cuja ideia teria surgido em conversas no âmbito do Conselho Gestor do IBA (Pereira, Celso, 2022), de forma desconexa da unidade competente, a ABC; mas que viria a contribuir para a cooperação como um todo – ou seja, criar um padrão, um novo modelo de projeto (Mintzberg; Waters, 1985). O projeto piloto coordenado pela CGC/MRE conduziria ao ingresso da UFLA na cooperação algodoeira; e seria replicado pela ABC, com a integração do modelo (projeto) de curso e da UFLA no projeto BRA/12/002, após o êxito do projeto piloto. A partir do aprendizado com o projeto piloto, da IBC executora, e dos resultados, haveria o direcionamento e adoção de uma estratégia de regionalização da cooperação para Minas Gerais pela ABC/MRE.

Retornando à trajetória da cooperação, cabe contextualizar, sucintamente, no que concerne ao projeto BRA/12/002: o andamento das negociações, prospecções e diagnósticos no período de 2012 a 2014; com a finalidade de ilustrar o afastamento da Embrapa e, neste primeiro momento, o ingresso da UFLA. Em termos de prospecção, após o primeiro aporte de recursos do IBA, via assinatura do BRA/12/002, em 2012, a Embrapa era a única Instituição Brasileira Cooperante (IBC) executora na seara da cooperação algodoeira, com a UD Embrapa Algodão desenvolvendo o Projeto Cotton-4, entre 2009 e 2013. Ainda que houvesse negociações de projetos em andamento em 2012, no segundo semestre não haveria missões de prospecção no continente africano por parte da UD Embrapa Algodão (Embrapa Algodão, 2018; MRE; ABC, 2014a). Segundo o Relatório de Progresso da ABC/MRE para o PNUD (MRE; ABC, 2014a), isto dar-se-ia devido à reestruturação interna na direção da Empresa – atribuída à troca de presidente, ocorrida em outubro daquele ano.

Entre 2013 e 2014, verifica-se que haveria aumento expressivo de atividades de prospecção, diagnóstico e assinatura de PCT, com deslocamento parcial do eixo de projetos de cooperação técnica cotonícola com África (sigla BRA/12/002) para América do Sul (sigla GCP/RLA/199/BRA). Em 2013, na esfera do BRA/12/002 (projeto guarda-chuva com o PNUD) seriam realizadas as prospecções dos projetos estruturantes regionais Cotton Victoria e Shire-Zambeze, e as prospecções dos projeto-país de Paraguai e Peru no âmbito do GCP/RLA/199/BRA – projeto guarda-chuva trilateral com a FAO. Em 2014, no âmbito do BRA/12/002 seriam realizados os diagnósticos dos projetos Cotton Victoria e do Cotton-4 + Togo, sendo que a implementação do primeiro seria transferida para a responsabilidade da

UFLA, como IBC executora, em 2015. E na esfera do GCP/RLA/199/BRA seriam realizadas a prospecção na Colômbia e as ações regionais no Chile. Logo, a Embrapa acabaria assumindo a execução de 2 projetos estruturantes regionais na África (Shire-Zambeze e Cotton-4 + Togo) e 3 projetos-país na América do Sul (Paraguai, Peru e Colômbia).

Como pôde-se observar, trata-se de três processos simultâneos e independentes: dois sob a coordenação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) - o BRA/12/002 e o GCP/RLA/199/BRA -; e um sob a coordenação da Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC/MRE) - o Projeto n. 016.2013.12.2.07/IBA, o curso implementado pela UFLA para países africanos de língua portuguesa. No caso do Projeto n. 016.2013.12.2.07/IBA, definido aqui como projeto-piloto, anterior ao projeto coordenado pela ABC (BRA/12/002-S006, assinado em 2015), este teve as negociações entre a CGC/MRE e a UFLA, no intervalo do final de 2012 e durante o ano de 2013, com a realização do Curso de capacitação em algodão no Brasil no primeiro semestre de 2014.

Assim, somente em julho de 2014, ocorre o primeiro contato da ABC/MRE com a Universidade Federal de Lavras (UFLA), na reunião de encerramento desse projeto-curso (edição piloto) em Brasília²⁵⁰ (Fraga, 2021; IBA, 2014c). Naquele momento, a Universidade Federal de Lavras se apresentava como uma promissora IBC executora para projetos na seara algodoeira por duas razões. A primeira, porque os relatórios de Progresso do Projeto BRA/12/002, enviados pela ABC/MRE ao PNUD, já indicavam dificuldades de desenvolvimento de atividades da Embrapa no mesmo²⁵¹. A segunda, porque a UFLA encerrava exitosamente o projeto-curso, que fora um projeto piloto, específico às demandas da CGC/MRE e do IBA, cumprindo os parâmetros do MdE Brasil-EUA de 2010.

Neste contexto, em resposta ao interesse da ABC, em 28 de novembro de 2014, em Brasília/DF, o Reitor da UFLA apresentaria à ABC/MRE e ao IBA, novas propostas de

²⁵⁰ No que tange a temática do algodão, a primeira interação entre o professor Antônio Fraga, representando a UFLA, e a ABC/MRE, teria sido via o Conselheiro Rodrigo Alexandre Oliveira de Carvalho - responsável pelos projetos de algodão para África, naquele período, e Coordenador de Cooperação Técnica Bilateral Gerência de África, Ásia e Oceania. Isto teria ocorrido após a reunião de avaliação do encerramento do projeto, no Instituto Rio Branco, em 17/07/2014 (Fraga, 2021). Nesta reunião, além dos 30 alunos participantes do Curso, do Professor Fraga - Coordenador, também estiveram presentes: a Conselheira Daniela Benjamin, Chefe da Divisão Geral de Contenciosos - CGC, do MRE; a Conselheira Almerinda Augusta de Freitas Carvalho, Chefe da Divisão de Temas Educacionais - DCE, do MRE; o Reitor da UFLA, Professor José Roberto Scolforo; o Secretário Pedro Veloso, Gerente de Cooperação Bilateral da Agência Brasileira de Cooperação - ABC e o Sr. Jorge Toledo, Especialista de Projetos do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA, 2014c).

²⁵¹ Entre 2012 e 2014 são indicadas como alguns obstáculos: a não realização de missões durante o segundo semestre de 2012; dificuldades para designar técnicos e pesquisadores para execução de prospecção e negociação de novos projetos - *e.g.* Cotton Shire-Zambeze e Cotton Victoria -, ou para atividades dos projetos existentes (MRE; ABC, 2014a, 2015a).

cooperação com a Agência. Dentre as propostas, havia a proposta de replicação de projeto de Curso, com o público-alvo de agricultores de países africanos e sul-americanos, os quais poderiam ser ministrados nas línguas portuguesa, inglesa, francesa e espanhola (Aguilar, 2014)²⁵². Esta proposta é feita antes do cancelamento oficial do curso da Embrapa, que ocorreria em dezembro daquele mesmo ano. Isto é, considerando as negociações infrutíferas entre o IBA e a Embrapa, esta oferta viria a substituir este projeto, o qual já era, de certa forma, complementar ao projeto-curso para países africanos lusófonos implementado pela UFLA no primeiro semestre de 2014.

3.2.4 Quarta Fase – A transição: adoção dos dois modelos de PCT, e a retração da atuação da Embrapa e a efetivação da UFLA como IBC (2014/15-2018)

Na quarta fase ocorre a adoção e a replicação destes dois modelos: projeto-curso e projeto estruturante regional, já exclusivamente sob o amparo do Projeto BRA/12/002, coordenado pela ABC/MRE²⁵³. Destaca-se, igualmente, a assinatura do MdE definitivo entre Brasil-EUA em outubro de 2014, que não apenas encerra o contencioso do algodão, mas também finaliza o aporte de recursos compensatórios. No caso da cooperação internacional cotonícola, a compensação totalizaria cerca de US\$ 80 milhões de dólares²⁵⁴. Para a execução do projeto em estudo, por sua vez, os recursos ficariam em torno de US\$ 42 milhões, praticamente dobrando o orçamento, a partir do documento de Revisão Substantiva do Programa (BRA/12/002), assinado em abril de 2018, pela ABC, IBA e PNUD (Bueno, 2018a, p. 183). Assim, com tais recursos, impulsionava-se a busca por identificação de novos atores (IBCs) para atender a demanda crescente junto à ABC/MRE – Relatórios ABC/PNUD de 2014 (MRE; ABC, 2014a) e 2016 (MRE; ABC, 2017a).

Os dois projetos estruturantes-regionais implementados pela Embrapa foram: o Projeto Cotton-4 + Togo e o Projeto Shire-Zambeze. O Projeto Cotton-4 + Togo, assinado em

²⁵² Participantes: Professor José Roberto Scolforo, Reitor da UFLA; Embaixador Fernando José Marroni de Abreu, Diretor da ABC/MRE; Haroldo Rodrigues Cunha, Diretor-Executivo do IBA; Gustavo Prado, Diretor-Técnico do IBA (Aguilar, 2014).

²⁵³ Dado que os subprojetos do Projeto guarda-chuva BRA/12/002 serão aprofundados na Seção 3, aqui far-se-á apenas uma síntese, com intuito de auxiliar na compreensão das etapas.

²⁵⁴ Durante as negociações do MdE Brasil-EUA de 2010, o setor privado cotonicultor brasileiro teria estado de acordo com a alocação parcial de recursos do contencioso para a cooperação internacional, como uma forma de “[...] contrapartida justa ao MRE [...]” pelo trabalho aplicado no contencioso desde 2002 (Bueno, 2018a, p. 136). No entanto, principalmente a partir de 2016, teria ocorrido “[...] desentendimentos [...]”, nos bastidores, entre a ABC e o IBA (Bueno, 2018a, p. 136) sobre o repasse dos 30 milhões adicionais advindos do MdE de 2014, impasse analisado na tese de Adriana Bueno (2018a, p. 196-199).

04/12/2014, fora elaborado sob as diretrizes do Manual de Gestão da Cooperação Sul-Sul da ABC (2013) e mantido com os recursos financeiros do IBA, logo, seguindo os parâmetros do MdE Brasil-EUA (2010). O projeto buscava atender as demandas de ações para capacitação dos países parceiros, complementares a primeira fase (o Projeto Cotton-4), agregando a questão da segurança alimentar (SAN), por meio da rotação de culturas, tendo em vista que a maioria dos produtores africanos são núcleos familiares.

Nesta fase, é primordial sublinhar que mudanças de orientação da Empresa conduziram a progressivas dificuldades de desenvolvimento do Projeto Cotton-4 + Togo (Caixeta, 2021; MRE; ABC, 2014a, 2017a; Relatório Final C4+Togo, 2020). Cita-se, ilustrativamente, o retorno do Coordenador da Embrapa *in loco* no Mali, que ficaria apenas os dois primeiros anos do projeto (2015-2016) (Bueno, 2021; Oliveira, R., 2022), o que implicaria na descontinuidade de assistência técnica no campo e posterior contratação de administradores locais (MRE; ABC, 2017a). No ápice, culminaria na comunicação, na 3ª Reunião do Comitê Gestor no Togo em 2018, da “saída da EMBRAPA do projeto após a data de 31/12/2018” (MRE; ABC, 2018a, p.32). Ou seja, que a Empresa não ficaria na extensão unilateral de prazo estabelecida pela ABC/MRE para 2019²⁵⁵, mas cumpriria o prazo estabelecido no Documento do Projeto (PRODOC), que também rege as responsabilidades das partes, assinado em 2014 (Oliveira, R., 2022).

O Projeto Shire-Zambeze, com Moçambique e Malawi, tem por objetivo ampliar a capacidade institucional e de recursos humanos nacionais para o fortalecimento dos sistemas de produção de sementes dos países parceiros. Assinado em 21/11/2014, a primeira fase tinha previsão de término para 31/10/2018 - ano que o IBA aprovara a segunda fase para o período de 2019-2023 (Santana, 2018). Todavia, devido a contingências, teve oito Revisões prorrogando sua vigência até 2023²⁵⁶. Ademais dos contratempos e/ou obstáculos nas missões para prospecção e diagnóstico, devido à dificuldade de designar técnicos e pesquisadores pela Embrapa (MRE; ABC, 2012, 2014a, p.6), houve atrasos nos investimentos por questões burocráticas nas Embaixadas brasileiras, mas também nos países parceiros, como na instalação

²⁵⁵ Durante a Reunião do Comitê Gestor (RCG) em Lomé, Togo, entre 06 e 10/08/2018, o representante da ABC “Anunciou que apesar de que o fim da fase atual esteja previsto para dezembro de 2018, a vigência do projeto deverá ser prorrogada até junho de 2019. Assim poderá ainda trabalhar com os países parceiros na sustentabilidade do Projeto” (MRE; ABC, 2018a, p. 28).

²⁵⁶ A Revisão “B” estendeu o projeto de 11/2018 para 31/06/2019 (10 meses); Revisão “C” estendeu o projeto de 31/06/2019 para 31/12/2019 (6 meses), sucessivamente Revisões: “D” (7 meses), “E” (5 meses), “F” (6 meses), “G” (5 meses), “H” (6 meses). A Revisão “I” de junho de 2022 estendeu a vigência para junho de 2023, ou seja, até aquele momento, ainda a primeira fase. Estas prorrogações justificar-se-iam, primeiro por questões de execução da Embrapa, depois pela pandemia do coronavírus que prejudicou atividades nos anos 2020 e 2021. Assim, a segunda fase seria validada em missão realizada em junho de 2022, e aguardava ainda resolver pendências e a assinatura do PRODOC.

de equipamentos (Ferreira, 2022). Além desses exemplos, a Embrapa não viria a realizar as atividades de capacitação em 2019 (MRE; ABC, 2019, 2020), já nesta primeira prorrogação de vigência, não mais participando posteriormente. Em 2022, haveria negociação entre Embrapa e a ABC/MRE, para a primeira participar como IBC executora, mas sob novas condições: implementando apenas capacitação ou pesquisa, excluindo de suas atribuições ou repassando para outra IBC a realização de atividades de extensão rural (Ferreira, 2022).

No “Projeto Regional para o Aperfeiçoamento de Técnicos Africanos em Cotonicultura” (BRA/12/002-S006), primeiro projeto com a ABC/MRE, coube a UFLA replicar o modelo de curso ministrado em 2014, com adequações para países africanos de línguas francesa e inglesa. Apesar das negociações e da assinatura em 2015 (03/07/2015), devido a questões operacionais da ABC e da UFLA, a realização dos cursos ocorreria apenas em 2017 (língua francesa) e 2018 (língua inglesa).

Neste projeto foi programada a criação do Centro de Difusão de Tecnologias Algodoeiras em Catuti (CEDITAC)²⁵⁷, cuja finalidade seria melhorar a capacidade de recepção do Norte de Minas de profissionais ligados ao algodão, e que abarcasse, igualmente, o público-alvo dos projetos de cooperação internacional da ABC (Fraga, 2021)²⁵⁸. Além da Associação Mineira de Produtores de Algodão (AMIPA), outros atores locais participaram da implementação do Centro: a Prefeitura Municipal de Catuti, Minas Gerais/Brasil, e a Cooperativa de Produtores Rurais de Catuti (COOPERCAT). A construção e ampliação da infraestrutura em Catuti, Minas Gerais, entre 2019-2021, com recursos do projeto foi, da mesma forma, uma novidade na execução de projetos de cooperação técnica (Caixeta, 2021).

A UFLA encarregou-se somente de um dos quatro projetos estruturantes regionais realizados: o Projeto Cotton Victoria (BRA/12/002-S007), assinado em 11/10/2016, abrangendo Burundi, Quênia e Tanzânia. Depois das missões de prospecção e diagnósticos

²⁵⁷ No Relatório Anual de 2015 do IBA, que informa o encerramento do projeto n. 016.2013.12.2.07/IBA, uma das principais externalidades seria a “[...] criação de um centro de difusão de tecnologia para a cotonicultura em agricultura familiar, que servirá de vitrine para a aprendizagem e formação de técnicos na produção de algodão” (IBA, 2015, p. 108).

²⁵⁸ Esta teria sido gestada em conversas iniciadas após a finalização daquele projeto, em julho de 2014, inicialmente na UFLA, com a visita do Conselheiro Rodrigo Alexandre Oliveira de Carvalho da ABC/MRE (Fraga, 2021). Segundo Lício Sairre (2021), Diretor Executivo da Amipa, a Associação já tinha um projeto escrito para um centro de difusão de tecnologias algodoeiras antes da aproximação com a ABC/MRE, inclusive com um barracão construído em um terreno doado pelo município de Catuti (MG/Brasil) e gerenciado pela Associação. Neste barracão, eram recebidas as comitivas e delegações que iam para o Norte de Minas conhecer a agricultura familiar organizada e apoiada pela Amipa. No entanto, havia o gargalo a ser suprido, que seria uma usina/algodoeira pequena e adaptada à condição de pouca energia elétrica, para servir de referência nacional e para as comitivas de países africanos ou da América do Sul, de acordo com os projetos da ABC/MRE (Sairre, 2021). A Amipa participou no Projeto de Curso em 2014 como “anfitriã” nas atividades de campo em assuntos de colheita mecânica e avaliação de fibra (Fraga, 2021).

realizadas pela Embrapa em 2013 e 2014, a Empresa comunica à ABC a impossibilidade de continuar com o PCT em razão de “[...] intensa carteira de compromissos internacionais [...]” (MRE; ABC, 2014a, p. 17-18) e, de comum acordo com ABC/MRE, convidam a UFLA. Em 2015, a Universidade realiza a primeira prospecção, assinando o projeto em 2016. Contudo, o que cabe salientar, é o diferencial apontado, pela própria ABC, sobre a atuação da UFLA em domínios não englobados pelos projetos em que a Embrapa participara como IBC. Isto é importante, sobretudo, no que tange à questão da extensão rural, como se verá na seção 5.

[...] deverá contemplar também áreas de cooperação ausentes em projetos do algodão ora administrados pela Embrapa, como **extensão rural** junto às comunidades locais e **avaliação da sustentabilidade social, financeira** e, sobretudo, **mercadológica do projeto** (perspectivas de mercado para o algodão local, decorrente de ganhos de produtividade advindos do projeto) (MRE; ABC, 2015a, p. 18, grifos nossos).

Outrossim, este acaba sendo o último projeto assinado e empreendido no modelo de projeto estruturante regional. Em suma, dadas às dificuldades em executar um projeto desta envergadura com apenas uma IBC executora, com os recursos humanos disponíveis, no tempo estipulado; após análises em reuniões internas, a ABC/MRE opta por limitar o alcance dos projetos (Caixeta, 2021). Interpreta-se como uma Estratégia Emergente (Mintzberg; Jorgensen, 1987; Mintzberg; Waters, 1985), todas essas modificações originadas com o aprendizado relativo à experiência e as dificuldades advindas do desenvolvimento do projeto, primeiro no formato estruturante regional, com muitos países, eixos e período.

3.2.5 Quinta Fase - Readequação do modelo estruturante: projeto estruturante-país e a pluralização de IBCs por projeto (2019-2023)

Iniciada em 2019, nesta fase tem-se a readequação do modelo estruturante regional para um padrão mais enxuto, o “projeto estruturante-país”, havendo também a pluralização de IBCs implementadoras no Projeto, ainda que não ocorra em todos os subprojetos. Entende-se por “projeto estruturante-país” (PEP), aquele cujas características distintivas são: metas específicas (poucos eixos), orçamento menor, curto prazo (inicial de 36 meses), um país parceiro, alguns com mais de uma IBC por projeto, e extensão rural como ponto importante. Estes, no geral, têm relação com projeto anterior (regional): direta, caso do Cotton Solos (Mali) e Cotton Benin (Benin), países parte do Projeto Cotton-4 e Cotton-4+Togo; ou a partir da participação de agrônomos dos países no projeto do Curso ministrado na UFLA (S006), caso Cotton Senegal e Cotton Cameroun, por exemplo. Comparativamente, o Projeto estruturante regional (PER), por sua vez, poderia ser caracterizado pela: ampla escala e alcance, várias metas

(eixos) – o que resultou em prorrogações e/ou exclusões de objetivos/atividades -, longo prazo (inicial de 48 meses), orçamento vultoso, vários países parceiros (região), uma IBC implementadora, *e. g.* Projeto Cotton-4.

A partir da experiência com os projetos estruturantes regionais (Cotton-4, Cotton-4+ Togo, Shire-Zambeze, Cotton Victoria) alguns problemas e fragilidades serviriam de lição para essa readequação. De uma perspectiva, seriam elencadas dificuldades, tais como: na logística das missões (duração muito longa), na execução da contrapartida firmada no Documento do Projeto (PRODOC) pelas instituições parceiras, na disponibilização de corpo técnico adequado para a implementação das atividades pelas instituições envolvidas; até questões mais críticas como instabilidade política e de insegurança nos países parceiros, *e.g.* golpe de estado Mali em 2012, atuação de grupos terroristas em Burkina Faso e Mali. De outra, haver apenas uma IBC responsável pelo projeto, seja pela sobrecarga advinda da ampliação da pauta da cooperação cotonícola pelo governo brasileiro e por questões de gestão interna com relação à Embrapa, o que influenciou na retração da atuação da Empresa; seja pela quantidade de eixos e atividades, gerando atrasos na implementação – vide avaliação de meio termo do Cotton Victoria, ou no caso da exclusão de objetivos do Projeto Cotton-4.

Assim, os projetos estruturantes-país atenderiam à demanda do país parceiro, com as IBCs ficando responsáveis pela execução de um eixo ou tópico, relacionado a sua expertise. Vide o exemplo do Projeto Cotton Benin, no qual a Amipa executa atividades relacionadas à classificação de fibras, sendo o laboratório da Associação em Uberlândia, referência nacional no assunto. A redução do tamanho (eixos) e do período de execução do projeto tinha o objetivo de facilitar e agilizar a sua implementação, o que foi comprometido pelas restrições impostas pela pandemia do COVID-19, sobretudo no que concerne aos projetos assinados nos anos de 2019 e 2020, os quais acabaram prorrogados inicialmente para 2024. A importância de incrementar a execução dos projetos tanto pelo aumento no número de IBCs quanto pelo tempo mais célere na implementação, não está associado apenas a estabelecer uma imagem de eficiência da CTSS do Brasil, mas também pela fonte de recursos ser do IBA²⁵⁹.

Os recursos previstos no Memorando de Entendimento IBA-MRE/ABC (2011) para a cooperação internacional visando o fortalecimento do setor cotonicultor da África Subsaariana, de países membros ou associados do Mercosul, do Haiti e de outros países em desenvolvimento,

²⁵⁹ Em primeiro lugar, a questão da existência do IBA ser atrelada aos recursos recebidos do contencioso do algodão (ao redor de 800 milhões de dólares) e de sua provável extinção ou remodelação quando os recursos acabarem é rapidamente ponderada na Seção 4. Em segundo, a questão da demora na execução do orçamento e implementação de projetos de cooperação entre 2012 e 2015, seria um fator de pressão sobre a ABC/MRE, principalmente dos representantes do setor privado no Conselho Gestor do IBA (Bueno, 2018a, p. 182).

totalizaram em torno de 80 milhões de dólares em 2014, ano em que ocorreu o acordo final entre Brasil e Estados Unidos na disputa do algodão (WT/DS267). Deste valor, mais da metade, cerca de 42 milhões de dólares, foram alocados exclusivamente para a cooperação bilateral com países africanos (10.023.2012/2011), ainda em execução. A segunda maior destinação individual foi de 20 milhões de dólares para a cooperação trilateral com a FAO, em projetos com países da América Latina (GCP/RLA/199/BRA), ainda em execução. Os 20 milhões de dólares restantes, foram divididos em outros três projetos guarda-chuvas (PRODOCS) assinados em 2014, 2017 e 2018, abarcando África, América Latina e Caribe, conforme o Quadro 6, na Seção 4. Assim, observa-se a primazia dada à cooperação realizada com o continente africano em termos de recursos financeiros alocados.

Em termos de trajetória da Embrapa no Projeto BRA/12/002, esta centraliza-se nos projetos estruturantes regionais assinados entre 2012 e 2014 – ressalta-se que o Projeto Cotton-4 inicia em 2009, com outro código, sendo incorporado a este em 2012. Este período, engloba a prospecção, negociação e assinatura pela Embrapa de projetos cotonícolas para a África (BRA/12/002) e para a América do Sul (GCP/RLA/199/BRA), simultaneamente. A retração ou desengajamento desse Projeto, pode ser considerada, igualmente, como deslocamento parcial para os projeto-país da América do Sul, pois também não assume a implementação de todos. Ao passo que o ingresso da UFLA como IBC em 2015, assinando o Projeto Regional Aperfeiçoamento (S006) e substituindo a Embrapa na execução do Cotton Victoria (S007), acaba sendo a fase de transição (2015-2018) para uma posterior pluralização das IBCs (2019-2023) e a para a consolidação da região de Catuti/MG/Brasil como eixo/*hub* na cooperação internacional cotonícola via criação do CEDITAC. Qual será o alcance ou projeção internacional do Centro, o tempo de duração e colaboração para cooperação internacional com a ABC/MRE ou outras organizações internacionais, é tema para estudos posteriores.

Ao todo foram 13 projetos entre 2012 e 2023, englobando 15 países africanos parceiros, e 7 IBCs implementadoras²⁶⁰, 5 destas ingressando a partir de 2019: quatro oriundas de Minas Gerais (Amipa, EMATER/MG, EPAMIG, IFSULDEMINAS) e uma Secretaria vinculada ao Ministério da Agricultura. A diversificação de IBCs, buscada desde o início do Projeto, está fundamentada majoritariamente em atores e/ou instituições mineiras, que à

²⁶⁰ Embrapa, Universidade Federal de Lavras (UFLA), Associação Mineira de Produtores de Algodão de Minas Gerais (AMIPA), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/MG), Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo do MAPA (SEAFIC), Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado de Minas Gerais (EPAMIG) e Instituto Federal de Sul de Minas (IFSULDEMINAS). Ainda se considera a Embrapa como IBC no Projeto em tela, em razão das negociações da segunda fase do Cotton Shire Zambeze.

exceção da IFSULDEMINAS, já haviam colaborado de alguma forma, ainda que muito incipiente, no projeto de 2014 com a UFLA.

E mesmo com o ingresso de 4 IBCs em 2019, grande parte dos projetos está sendo carreado pela UFLA e pela Amipa, em parceria (S008, S012) ou individualmente (S009, S011, S013, S015). Ainda que o propósito também fosse aumentar o número de IBCs por projeto (Caixeta, 2021), dos oito projetos, sete tem a UFLA ou a Amipa como IBC, ambas em parceria (S008, S012) ou individualmente (S009, S011, S013, S015); havendo, portanto, a concentração de projetos nestes dois atores. Consequentemente, além de realizar capacitações e treinamentos nos países parceiros africanos, a Universidade e a Associação igualmente as realizam em suas dependências no Brasil, Lavras e Uberlândia, respectivamente, assim como, no CEDITAC. Por isso, entende-se válido analisar em trabalhos futuros uma hipótese suplementar, examinada parcialmente na próxima seção, de que houve a regionalização da cooperação internacional cotonícola ofertada pelo Brasil no Norte de Minas, ou seja, a formação de um núcleo ou “*hub*” da cooperação técnica no País para os países parceiros da África, inicialmente.

4 A ARQUITETURA DOS PROJETOS BILATERAIS DE COOPERAÇÃO COTONÍCOLA BRASILEIRA COM PAÍSES AFRICANOS: DA EMBRAPA PARA A FORMAÇÃO DE UMA “CONSTELAÇÃO MINEIRA”²⁶¹?

Esta seção tem por objetivo analisar a estrutura da cooperação técnica brasileira estabelecida no projeto guarda-chuva BRA/12/002 “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul”: sua criação, seus parâmetros, suas condicionantes, e a diversificação das Instituições Brasileiras Cooperantes (IBCs) implementadoras. Com esta finalidade, dividir-se-á a seção em três subseções.

A primeira subseção identificará o papel e a inter-relação da tríade: a Agência Brasileira de Coordenação (ABC/MRE), a coordenadora; o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), o financiador; e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o executor financeiro, cuja ênfase dar-se-á ao segundo. Na segunda subseção, serão analisadas sucintamente as 6 Instituições Brasileiras Cooperantes (IBCs) implementadoras e seus 13 Projetos, assim como identificadas as instituições parceiras africanas. Na terceira subseção, serão tecidas as considerações parciais sobre a arquitetura dessa cooperação e o seu futuro, procurar-se-á fazer uma breve reflexão sobre a questão “A “constelação mineira”: constituindo um núcleo de cooperação cotonícola em Minas Gerais?”.

4.1 PROJETO BRA/12/002²⁶² E A TRÍADE IBA, ABC/MRE E PNUD: O FINANCIADOR, A AGÊNCIA COORDENADORA E O EXECUTOR FINANCEIRO

Nesta subseção serão identificados e analisados o papel dos atores: na coordenação, caso da Agência Brasileira de Coordenação (ABC/MRE); no aporte de recursos financeiros, caso do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA); e na execução financeira, caso do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Para que o projeto guarda-chuva BRA/12/002 “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul” pudesse ser constituído, faz-se necessário entender o porquê e de que forma ocorre a

²⁶¹ Termo sugerido/cunhado pela professora Laura Trajber Waisbich no exame de qualificação do projeto de tese, devido as IBCs implementadoras ingressantes estarem sediadas no Estado de Minas Gerais.

²⁶² Esta codificação é estabelecida para o escritório do PNUD Brasil: a sigla “BRA”, referente a Brasil, é seguida de dois números que identificam o ano em que o PRODOC foi negociado, e os três subsequentes seguem uma ordem cronológica de todos os projetos assinados naquele ano. No caso em tela, BRA/12/002: BRA, projeto do PNUD Brasil; 12 é relativo ao ano de 2012, e 002 significa que foi o segundo projeto assinado nesse ano. No sítio da UNDP *Projects* o código de identificação (ID) é numérico: 00082572; assim como no IBA - 10.023 (2011).

criação, a estruturação e o estabelecimento das normas e processos do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). Conforme mencionado na subseção 3.2, da seção anterior, antes desse projeto, cujo orçamento supera os 42 milhões de dólares, houve dois outros projetos de CTSS bilateral com países africanos que poderiam ser identificados como “pilotos” quanto ao seu desenho/modelo, os quais seriam incorporados ao projeto em estudo.

O primeiro foi prospectado e formalizado no contexto processual do contencioso do algodão, no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC²⁶³, em resposta a Iniciativa do Algodão (2003), performada no Comitê de Agricultura da OMC (BRA/12/002, 2012). Apresentada por quatro países da África Ocidental: Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, tal iniciativa acabou por designá-los como “Grupo do Cotton-Four (C-4)”. O projeto “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali)”, sob a codificação da ABC/MRE de BRA/04/043-S110, teve a sua execução com recursos exclusivos do governo brasileiro entre 01/03/2009 e 25/07/2012. Após três anos de efetivação, sob a justificativa de restrição orçamentária e de similaridade do objeto entre os projetos, a Nota Técnica datada de 27/07/2012 formaliza a transposição desse projeto para o guarda-chuva do BRA/12/002, recebendo o registro de subprojeto BRA/12/002-S002. A partir deste documento, o subprojeto subordina as atividades não concluídas ao orçamento e às “ações de cooperação detalhadas” no BRA/12/002, portanto, as atividades autorizadas do então MdE Brasil-EUA de 2010.

O segundo, o projeto n.º 016.2013.12.2.07, “Capacitação e Transferência de Tecnologia na Cultura do Algodão”, implementado pela Universidade Federal de Lavras (UFLA), em Lavras, Minas Gerais, Brasil, surge já no decurso da estruturação do IBA, entre dezembro de 2012 e outubro de 2013. Neste caso, sob a gestão da Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC/MRE) e execução financeira realizada pela Fundação de Desenvolvimento Científico e Cultural (FUNDECC) da UFLA. Tornar-se-ia, assim, o primeiro projeto no formato de curso de capacitação internacional cotonícola (aulas teóricas e práticas, com certificação de conclusão) a ser exclusivamente realizado no Brasil, e o primeiro em parceria com a UFLA. Por conseguinte, 30 profissionais de países africanos de língua portuguesa ficariam alojados na universidade, fariam visitas monitoradas a instalações do setor cotonicultor do Estado, teriam suas despesas pagas e uma bolsa de estudo individual de R\$ 2.000,00 (dois mil reais). Posteriormente o modelo seria replicado pela ABC/MRE no projeto de Curso de Capacitação (BRA/12/002-S006, 2015), ampliando o público-alvo, e em parceria com o PNUD.

²⁶³ Missões Conjuntas realizadas pela ABC/MRE e pela Embrapa aos quatro países nos anos de 2006 e de 2008, com assinatura do PRODOC BRA/04/043-S110 em 2009.

Com a aprovação do Conselho Gestor do IBA em março de 2012, o projeto 10.023 inicialmente intitulado “Projeto-Base de Cooperação Técnica Sul-Sul” (BRA/12/002) vai acomodar todos os projetos de cooperação técnica internacional, no formato bilateral, para o fortalecimento do setor cotonicultor na África Subsaariana. Desde o encerramento do subprojeto Cotton-4, reproduzindo e aperfeiçoando o modelo estruturante e os mecanismos legais pertinentes, até replicar o projeto de Curso de Capacitação em duas outras edições e implementar o Centro de Difusão de Tecnologias Algodoeiras de Catuti (CEDITAC) em Catuti, Minas Gerais, Brasil.

Neste sentido, é determinante entender a dinâmica e as peculiaridades da constituição do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). Trata-se não só de uma associação civil que apoia o setor cotonicultor brasileiro e projetos de cooperação internacional, mas cujos recursos provém de um acordo internacional, resultado de uma negociação entre atores governamentais e o setor privado brasileiro. Isto posto, far-se-á a análise dessa instituição, *sui generis*, que se torna fundamental para a consolidação e a ampliação da Cooperação Técnica Sul-Sul cotonícola brasileira.

4.1.1 Instituto Brasileiro do Algodão (IBA): os recursos

Desde 2011, o Instituto Brasileiro do Algodão vem promovendo, desenvolvendo e fortalecendo o setor cotonícola brasileiro. Isto é realizado via apoio às associações estaduais no que se refere ao financiamento, a criação e a gestão de projetos em atividades, tais como: mitigação e erradicação de pragas, adoção de cultivares, compra e uso de bens de capital, infraestrutura e pesquisa. Entre 2011 e 2021, foram 340 projetos aprovados pelo Comitê Gestor do IBA e 283 já foram concluídos. Esse total de projetos engloba os projetos das associações estaduais de produtores de algodão, de cunho nacional, que são a esmagadora maioria; e os de cooperação internacional, de responsabilidade do MRE. Neste período, a alocação orçamentária total foi de R\$ 1.051.170.393,33, tendo sido já executado 87,03% desse valor, ou seja, R\$ 914.784.507,16.

Dos 340 projetos aprovados pelo Comitê Gestor do IBA, somente 7 (sete) foram na atividade de “cooperação internacional”, a qual é coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores. Estes sete projetos podem ser divididos em seu andamento: 1 foi cancelado antes de iniciar a execução (033.2013.12.2.07), 1 encerrado exitosamente em 2015 (016.2013.12.2.07),

5 estão em andamento (10.023/2011; 002.2012.12.1.13; 095.2014.12.1.13; 001.2017.12.1.13; 004.2018.12.1.13); totalizando R\$ 246.091.385,11 em 2021 (IBA, 2022)²⁶⁴.

A criação do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), em 2010, decorre de uma proposta brasileira realizada durante as negociações com os Estados Unidos na busca de uma solução mutuamente acordada para o contencioso do algodão (DS267) na OMC (Bueno, 2018a, p. 133). Ao propor receber uma compensação financeira que correspondesse ao montante dos prejuízos advindos dos subsídios estadunidenses ao setor doméstico cotonícola, tornava-se necessário ter uma instituição brasileira que os gerisse (Bueno, 2018a, p. 133; Pereira, Celso, 2022). Ou seja, além de ter sido um caso inédito no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, tanto pela complexidade quanto pelos valores retaliatórios autorizados; era igualmente inédita a constituição de fundo gestor para receber tais recursos.

A compensação não poderia ser destinada diretamente ao setor demandante, porque isto se configuraria em subsídios diretos, proibidos pela OMC; assim, criar uma instituição apropriada para receber e administrar também foi uma tarefa de difícil execução (Araújo, L., 2022; Pereira, Celso, 2022). Tratava-se de negociações que contemplassem a aplicação de recursos públicos estadunidenses exclusivamente para as necessidades do setor algodoeiro brasileiro, definindo atividades autorizadas, critérios de transparência e realização de auditorias, conforme acordado no Memorando de Entendimento (MdE) entre o Governo dos Estados Unidos da América e o Governo da República Federativa do Brasil sobre um Fundo de Assistência Técnica e Fortalecimento da Capacitação relativa ao Contencioso do Algodão (WT/DS267) na Organização Mundial do Comércio, assinado em 20 de abril de 2010 (Brasil; EUA, 2010; Bueno, 2018a, p. 135).

A institucionalização do IBA exigiu do governo brasileiro a atenção às demandas estadunidenses as quais, no que se refere as atividades de assistência técnica e capacitação, resultaram na Seção IV, “Atividades Autorizadas”, elencadas nas alíneas “a” a “l” do ponto 2 (Brasil; EUA, 2010). Além de fixar como os recursos poderiam ser despendidos, com aplicação exclusiva à cultura algodoeira, o ponto 1 da mesma seção determinou a proibição do

²⁶⁴ Normalmente os valores são referidos em dólares, neste caso manteve-se a conversão para reais realizada no relatório do IBA de 2022.

financiamento de pesquisa, devido a oposição dos EUA, mas permitiu a utilização para a cooperação internacional conforme a demanda brasileira²⁶⁵.

Em outubro de 2014, após um ano de incerteza quanto a continuidade do pagamento das parcelas compensatórias (Barral; Amaral, 2015; Bueno, 2018a), ocorreria a assinatura do “Memorando de Entendimento relativo ao Contencioso do Algodão (WT/DS267)” entre Brasil e Estados Unidos, documento que encerra definitivamente o contencioso. Este Memorando confirma as atividades autorizadas elencadas no MdE de 2010, e inclui dois novos itens: um para projetos de infraestrutura condicionados ao uso em “armazenamento, conservação e transporte de algodão, de caroço de algodão e de insumos para o algodão, como fertilizantes”, - Seção II, Ponto 5, alínea “l” -; e outro para realização de pesquisa - Seção II, Ponto 5, alínea “m” -, vide Quadro no Apêndice A.

A realização de pesquisa abarcaria instituições públicas ou privadas brasileiras de forma condicionada a “[...] colaboração com agências de pesquisa do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos ou com faculdades, universidades ou fundações de pesquisa localizadas nos Estados Unidos” (Brasil; EUA, 2014). Além disso, parcerias com instituições de terceiros países seriam possíveis sob anuência das instituições brasileiras e estadunidenses envolvidas²⁶⁶. Segundo o Ministro Celso de Tarso Pereira (MRE), havia colaboração científica prévia entre o setor cotonicultor brasileiro e universidades e fundações estadunidenses, ou seja, tal condicionamento viria a corroborar uma realidade fática (Pereira, Celso, 2022). Diferentemente do momento da elaboração do primeiro Memorando (Brasil; EUA, 2010), os ânimos entre os setores nacionais de ambos os países já haviam arrefecido em 2014, o que direcionou a negociação a inclusão de pesquisa nas atividades autorizadas conforme a demanda brasileira.

O IBA foi instituído na forma de associação civil sem fins lucrativos em junho de 2010, porém, entra em funcionamento somente a partir de janeiro de 2011 com a formação do Conselho Gestor (CG). As maiores dificuldades estavam atreladas ao fato de ser uma instituição *sui generis* por ter que contemplar, por um lado, a disposição paritária de representantes governamentais e do setor privado no Conselho de Gestão e, por outro, critérios de governança

²⁶⁵ Por um lado, havia uma questão legal, a vedação na legislação estadunidense para a utilização dos recursos do repasse dos EUA para pesquisa – relacionada a fonte de origem dos recursos (Cunha; Spindola, 2013, p. 329). Por outro, havia apreensão por parte dos Estados Unidos da utilização dos recursos no Brasil em outras culturas, *e.g.* soja; por isso, as precauções de determinar no MdE a exclusividade de aplicação de recursos a atividades cotonícolas e o estabelecimento de obrigações de transparência e auditoria para acompanhamento (Cunha, 2017 *apud* Bueno, 2018a, p. 135).

²⁶⁶ A alteração do Art. 4º do Estatuto, para recepcionar estas duas alíneas, somente seria realizada pela ratificação da aprovação da Assembleia do IBA na Reunião do Conselho Gestor, em 27 de setembro de 2016.

e transparência corporativa para lidar com recursos financeiros governamentais dos Estados Unidos. Disto, resultou na necessidade da contratação de assessoria em gestão empresarial para definir a estrutura de governança, missão, visão e valores que contemplassem tais especificidades dispostas nos acordos e memorandos. Em termos de organização institucional, o IBA está configurado em: Assembleia Geral, Conselho Gestor, Conselho fiscal, Diretoria Executiva, Auditoria Interna e Auditoria Externa.

Quadro 5 - Estrutura institucional do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA)

Órgão	Componentes	Finalidade
Assembleia Geral (AG)	- Associações Estaduais de produtores de Algodão associadas à Abrapa	Órgão deliberativo responsável pela: aprovação de projetos e de alterações estatutárias e regimentais; eleição de conselheiros; questões patrimoniais; dissolução e liquidação do IBA.
Conselho Gestor (CG)	- 3 Conselheiros eleitos pela Assembleia Geral (AG) - 3 Conselheiros indicados pela CAMEX	Órgão deliberativo colegiado, responsável pela aprovação: de projetos; da contratação e demissão da Diretoria Executiva; e outras ações relacionadas. ²⁶⁷
Diretoria Executiva (DE) ²⁶⁸	- Presidente Executivo - Diretor Administrativo e Financeiro ²⁶⁹ - Diretor Técnico ²⁷⁰	Administração das rotinas internas do IBA, executar as decisões da Assembleia Geral e do Conselho Gestor, assim como, prestação de contas aos dois órgãos.
Conselho Fiscal (CF)	- 1 Representante do Governo Brasileiro indicado pela Camex - 2 Representantes das Associações Estaduais eleitos pela AG	Órgão colegiado cuja função é elaborar parecer das contas da Diretoria Executiva e do Conselho Gestor, exame da escrita e demais livros da administração do IBA.
Auditoria Interna	- Empresa Responsável: Global Auditores Independentes	Fiscalização da execução e das contas dos Projetos, das contas do IBA.

Fonte: elaborado pela autora com base nos Regimento Interno (2013) e Estatuto Social (2019) do IBA.

O ponto central para a estruturação e o funcionamento do IBA é o seu patrimônio. Autônomo, livre e desvinculado de qualquer órgão ou entidade, pública ou privada, o patrimônio é composto: das transferências de recursos públicos estadunidenses previstas no MdE Brasil-EUA de 2010, e encerradas com o aporte do MdE de 2014; de rendas e frutos de

²⁶⁷ Segundo o art. 26, § 1º do Regimento Interno do IBA, as decisões requerem a presença de todos os membros e maioria qualificada de 2/3 dos votos favoráveis (quatro votos), sendo vedado o voto em branco e a abstenção.

²⁶⁸ O art. 50 do Regimento Interno do IBA estabelece o impedimento de indicação ou eleição para o Conselho Gestor e o Conselho Fiscal, e contratação para os quadros do instituto, de pessoas que: "I. constarem da lista *"Excluded Parties List"* da Administração Federal de Serviços Gerais (GSA) do Governo dos Estados Unidos da América ou que estiverem proibidas de contratar com aquele Governo; II. Constarem da lista *"Specially Designated Nationals and Blocked Persons"* do Departamento do Tesouro do Governo dos Estados Unidos da América" (IBA, 2013).

²⁶⁹ Consoante os art. 47, do Regimento Interno, e art. 48, § único, do Estatuto Social, além de prestação de contas relacionadas a administração e as finanças do instituto, cabe a esta Diretoria analisar as prestações de contas parciais e finais dos projetos no que tange às exigências administrativo-financeiras e a realização da emissão de Notas Técnicas conjuntamente com a Diretoria Técnica.

²⁷⁰ Com relação aos projetos cabe a ela: avaliação de admissibilidade e de exequibilidade; monitorá-los enquanto são executados, a sugestão de consultores *ad hoc* para realização de pareceres; e análise das prestações de contas (art. 48 do Regimento Interno e art. 49 do Estatuto Social).

bens, direitos e serviços vinculados aos objetivos sociais do IBA; de rendimentos e aplicações financeiras; e de pagamentos de direitos e indenizações²⁷¹. Tais recursos são destinados exclusivamente para os projetos e/ou programas condizentes com os objetivos elencados nas atividades autorizadas e a custeios de despesas administrativas “razoáveis e necessárias”²⁷². Cabe ressaltar, que na ausência de outras fontes de recursos, as atividades administrativas, a aprovação e o financiamento de projetos ficam limitados a esse patrimônio²⁷³. Isto tem gerado debate sobre a continuidade da atuação do Instituto: ao findar desses recursos, dever-se-ia buscar outras fontes ou simplesmente encerrar-se-iam suas atividades via dissolução, conforme prescrito nos art. 53 e 54 do Estatuto Social?

O arranjo jurídico-institucional que possibilitou o cumprimento do MdE Brasil-EUA de 2010, e posteriormente o MdE de 2014, no que se refere a fiscalização e monitoramento do Governo Federal sobre a gestão dos recursos do contencioso, foi aportado pelo artigo 136 da Lei n. 12.249 de 11 de junho de 2010²⁷⁴. Este artigo foi redigido especificamente para aquela situação, ou seja, autorizar a indicação pelo Poder Executivo de representantes da administração pública federal para compor órgão colegiado de instituição privada.

Assim, a composição do Conselho Gestor foi definida no formato paritário, com 3 titulares representando o Governo brasileiro e 3 titulares representando as Associadas; no Conselho Fiscal, dos três assentos, um foi destinado ao Conselheiro indicado pelo Ministério da Fazenda e dois aos representantes das Associações Estaduais, com 1 suplente para cada conselheiro²⁷⁵. No caso do Conselho Gestor, os três assentos foram distribuídos da seguinte

²⁷¹ Art. 6º e 7º do Estatuto Social e art. 5º do Regimento Interno do IBA.

²⁷² Parágrafo 1º do art. 4 do Estatuto Social do IBA.

²⁷³ De acordo com o Ponto 1, da Seção VIII, o período de vigência do MdE Brasil-EUA teria sido entre 2014 e 2018. No entanto, este Ponto não se aplica às Seções II e III do Memorando, as quais mantêm-se vigentes em razão dos valores remanescentes do Fundo. Por isso, as delimitações do memorando as atividades autorizadas, por exemplo, continuariam válidas posteriormente a esta data.

²⁷⁴ “Art. 136. O Poder Executivo poderá indicar representantes da administração pública federal para participar de órgãos colegiados de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, designada para receber recursos de governos estrangeiros em decorrência de acordos negociados para a solução de controvérsias no âmbito da Organização Mundial do Comércio - OMC.

§ 1º A pessoa jurídica de direito privado referida no caput deste artigo deve, além de cumprir outros requisitos previstos na legislação civil, dispor de um conselho de administração, de um conselho fiscal e de uma diretoria, definidos nos termos do estatuto, assegurada a participação de representantes da administração pública federal nesses conselhos.

§ 2º Os representantes da administração pública federal no conselho de administração e no conselho fiscal da entidade referida no caput deste artigo serão indicados por meio de ato do Poder Executivo e, posteriormente, nomeados nos termos do estatuto.

§ 3º É vedada a percepção de remuneração ou de subsídio, a qualquer título, pelos representantes da administração pública federal em razão da participação na pessoa jurídica de direito privado mencionada no caput deste artigo.”

²⁷⁵ Os Conselheiros titulares e suplentes são indicados ou substituídos por resoluções do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, publicadas no Diário Oficial da União (DOU), conforme o art. 38, § 2, do Regimento Interno do IBA.

forma: um (1) representante do Ministério das Relações Exteriores (MRE), um (1) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e um (1) do Ministério da Economia; cada um com direito a ter até 3 suplentes.

O principal objetivo da participação do MRE no Conselho Gestor seria evitar a violação dos Memorandos de Entendimento regentes da atuação do IBA e a consequente suspensão dos pagamentos compensatórios (Araújo, L., 2022; Brasil; EUA, 2010, 2014; Pereira, Celso, 2022), uma vez que, durante os anos iniciais do Instituto, ainda se entabulavam negociações para o acordo final. Logo, a designação inicial da titularidade do assento foi de Coordenadores-Gerais da Coordenação Geral de Contenciosos (CGC)²⁷⁶.

Entre 2010 e 2012, foi exercida pelo Conselheiro Celso de Tarso Pereira, que havia ingressado na CGC em 2008, e sido nomeado Coordenador-Geral em 2010 (Brasil; CAMEX, 2010), exercendo o cargo até março de 2013²⁷⁷. Entre 2013 e 2017, a titularidade seria exercida pela Conselheira Daniela Arruda Benjamin, nomeada Coordenadora Geral da CGC em abril de 2013, exercendo o cargo até janeiro de 2018 (Brasil; CAMEX, 2013). Em 2017, as indicações ficaram a cargo da ABC/MRE, com os representantes Cecília Gonçalves Malaguti de Souza Prado (titular) e Nelci Peres Caixeta (suplente), nomeações que se mantinham até julho de 2023. Pondera-se que tal modificação possa ser advinda de duas razões: de a ABC/MRE estar a cargo dos projetos de cooperação em execução, e/ou da finalização da vigência do MdE em 2018 – ainda que não incida nas regras sobre os PCT. No entanto, não havia nas atas das reuniões do Conselho Gestor informações referentes ao assunto que permitissem elaborar melhor entendimento sobre esse ponto.

A assinatura do MdE Brasil-EUA de 2010 foi essencial para fundar o IBA. Entretanto, foi a partir do “Memorando de Entendimento entre o Ministério das Relações Exteriores e o Instituto Brasileiro do Algodão para a cooperação Técnica no setor do Algodão” (MdE MRE/ABC-IBA), firmado em 15 de dezembro de 2011, que se tornou viável a elaboração e aprovação de projetos de cooperação técnica internacional com recursos do Instituto. É fundamental estabelecer que a redação e aprovação do Capítulo IX das “Normas de Projetos” do IBA e a discussão e aprovação do MdE MRE/ABC-IBA dão-se no mesmo período temporal,

²⁷⁶ Renomeada em 2016 como Divisão de Contenciosos Comerciais (DCCOM) pelo Decreto n 8.817, de 21 de julho de 2016, Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores.

²⁷⁷ Destaca-se, que o diplomata havia atuado no contencioso do algodão durante sua lotação na Delegação do Brasil em Genebra/Suíça, entre 2001 e 2005. Retornando, após a exoneração na CGC, à Missão do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio, Genebra/Suíça, permanecendo entre 2013 e 2018 (Pereira, Celso, 2022).

sendo ambos aprovados na 8ª Reunião do Conselho Gestor, em 15/12/2011, para que, posteriormente, o segundo fosse oficialmente assinado.

Ademais, em 10 de outubro de 2012, a “Declaração Conjunta de Intenções para Cooperação Técnica no Setor do Algodão (DCI MRE-IBA)” reforçaria o compromisso do IBA, já acordado no art. IV do MdE MRE/ABC-IBA de 2011, em reservar 10% dos valores da compensação para atividades de financiamento da cooperação internacional na área da cotonicultura. Vale ressaltar que os MdE Brasil-EUA de 2010 e 2014 colocam a opção de uso para a cooperação internacional e com países em desenvolvimento, mas não definem percentual de valor a ser aplicado. Logo, houve debate entre o Ministério das Relações Exteriores e o setor privado sobre essa questão (Bueno, 2018a), conforme também ilustram as Atas da 1ª (25/08/2010) e da 5ª (11/04/2011) Reunião do Conselho Gestor do IBA.

Os projetos de cooperação técnica algodoeiros voltados para países em desenvolvimento²⁷⁸, não seguem os mesmos ritos dos projetos das associadas estaduais. Isto é, para a elaboração, análise, aprovação e prestação de contas são aplicadas as normas da ABC/MRE, das entidades e dos organismos internacionais coexecutores, o disposto no MdE MRE/ABC-IBA e no Projeto-Base, cabendo a ABC a coordenação dos projetos (art. 59).

As etapas do processo interno entre o recebimento do projeto até a aprovação pelo Conselho Gestor são basicamente as mesmas. Por isso, tendo em vista as especificidades da cooperação internacional – Capítulo IX do documento “Normas de Projetos”, buscou-se formular uma adaptação destas etapas no processo como um todo: da proposição à prestação de contas.

1. **Modalidade de convocação utilizadas** (art. 6º a 8º, 23º a 28º):

- ✓ Carta-Convite: Escolhida e aprovada pelo Conselho Gestor em resposta a demanda setorial, considerando o proponente e a capacidade de execução. No caso de o proponente ser o MRE, os executores são as organizações internacionais, instituições públicas de ensino superior ou empresas públicas brasileiras (art. 59, §2; art. 60).
- ✓ Demanda Direta: Escolhida e aprovada pelo Conselho Gestor no caso de a demanda ser executada e gerida pelo IBA, ou seja, proposta pela Diretoria Executiva. Requer aprovação

²⁷⁸ Regidos pelo Capítulo IX - art. 59 a 65 - do documento “Normas de Projetos”, pelo art. 4º e § 1 do Estatuto Social, pelo MdE MRE/ABC-IBA de 2011, e pela DCI MRE-IBA de 2012.

posterior da Assembleia Geral. Ocorreu no caso dos projetos 016.2013.12.2.07 (MRE-UFLA) e 033.2013.12.2.07 (MRE-Embrapa).²⁷⁹

2. Recebimento de Projeto no IBA (art. 61)

- ✓ Análise prévia de admissibilidade (Diretoria);
 - a) Inadmissibilidade do projeto implica em retorno ao proponente e interrupção de prazos.
 - b) Projeto admitido passa para as Diretorias Técnica e Administrativa e Financeira.
- ✓ Parecer Técnico: Diretorias Técnica e Administrativa e Financeira realizam Emissão de Parecer técnico (análise estrutural, objetivos, perspectiva de alcançar metas, enquadramento ao MdE).
 - a) Parecer Técnico sem solicitação de Esclarecimento e Adequação.
 - b) As Diretorias Técnica e Administrativa e Financeira solicitam para a análise do projeto “Esclarecimento e Adequação”, o que resultará na etapa posterior de “Recebimento de Projeto Alterado”.²⁸⁰

3. Parecer pela Diretoria Executiva – realizada conjuntamente pela Diretoria Técnica e Administrativa e pela Diretoria Financeira, a emissão de um Parecer com duas possibilidades (art. 61):

- a) Recomendado.
- b) Não recomendado.

4. Reunião do Conselho Gestor – Os Conselheiros julgam os Projetos, sendo lavrado em Ata o registro da decisão com os dados mais relevantes (art. 28 e 29).

- a) Aprovação do Parecer – o projeto aprovado recebe uma numeração e se inicia a sua execução.
- b) Rejeição do Parecer.

5. Projeto aprovado²⁸¹: o MRE poderá (art. 64)

- 1. criar, modificar e extinguir subprojetos.
- 2. executar atividades isoladas correlatas.
- 3. aumentar orçamento total e prorrogar vigência por mais de 180 – requer aprovação do Conselho Gestor.

6. Monitoramento e avaliação contínua do Projeto:

²⁷⁹ Conforme as Atas de Reunião do Conselho Gestor do IBA de 28/08/2013 e 07/10/2013, os dois projetos viabilizariam a vinda de cidadãos africanos para participar de cursos de extensão na área do algodão, tendo a Embrapa e a UFLA como executoras. Como o MdE não autorizava a transferência direta de recursos para o MRE, ainda que para projetos, e o Capítulo IX das Normas não previa transferência de recursos para executores que não fossem entidades internacionais, o expediente encontrado foi o IBA ser o proponente. Após apresentação do projeto pela Diretoria Executiva à Assembleia Geral e a consequente aprovação em 07/08/2013, o Conselho Gestor deliberou favoravelmente a essa solução na reunião de 07/10/2013. Cabe lembrar que o projeto proposto pela Embrapa não teve seguimento devido a razões internas àquela instituição.

²⁸⁰ Caso do projeto 016.2013.12.2.07, “Capacitação e Transferência de Tecnologia na Cultura do Algodão”, executado pela UFLA, em 2014: carta convite em 22/12/2012; recebimento do projeto em 02/07/2013; solicitação de adequação em 25/07/2013; recebimento de projeto alterado em 06/08/2013; emissão de parecer pela Diretoria Executiva em 23/09/2013 e aprovação no Conselho Gestor em 07/10/2013. Informações disponíveis no sumário executivo do projeto, no sítio do IBA.

²⁸¹ Concerne a ABC/MRE elaborá-los no formato de “projeto Guarda-Chuva” ou “Projeto Base de Cooperação Técnica”, o qual passa a ser composto por projetos singulares ou subprojetos e atividades isoladas, que promovem a transferência e intercâmbio de conhecimentos, habilidades e competências disponíveis em organizações brasileiras - art. 63, Normas de Projeto. Registra-se, que a exceção do projeto liderado pela CGC/MRE de 2013, “Capacitação e Transferência de Tecnologia na Cultura do Algodão”; os demais seguem esse contorno, como o 10.023, correspondente ao código do PNUD “BRA/12/002”, que é o foco desse trabalho.

- ✓ Sistema de Acompanhamento de Projetos (ATLAS) do PNUD – caso do projeto BRA/12/002.
 - ✓ Comitê de Acompanhamento do Projeto (CAP) – reunião entre os representantes da ABC/MRE, do PNUD e do IBA, cujo objetivo é possibilitar o acompanhamento da Diretoria Executiva e do Comitê Gestor do IBA.
 - ✓ Avaliações de Meio Termo e Finais.
7. **Prestação de Contas anual:** definida pela ABC/MRE e pelos organismos internacionais no âmbito da cooperação (art. 64):
- ✓ Relatório de Progresso do Projeto redigido pela ABC/MRE e encaminhado para o IBA (identificação do projeto, execução descritiva, execução financeira, relação de bens adquiridos (insumos), relação de pagamentos);
 - ✓ Relatórios de Auditoria e procedimentos contábeis: da Controladoria-Geral da União (CGU) via Secretaria Federal de Controle e/ou da entidade ou organismo internacional, no caso de execução compartilhada.

O monitoramento e a prestação de contas são realizados sobre o projeto “guarda-chuva” em si, não sob os subprojetos individualmente. Ou seja, não são analisadas as atividades e recursos de um subprojeto específico, mas o recurso financeiro orçado, liberado e a execução dos gastos totais, assim como, a ocorrência de ações e atividades. Nos Relatórios anual (gestão) e semestral emitidos pelo IBA, é explicitado que o projeto Guarda Chuva 10.023, não previa “[...] o encaminhamento de prestações de contas para análise e aprovação do IBA” (IBA, 2013d, p. 30). Entretanto, esclareceria que demandava “[...] o envio de relatórios técnicos e financeiros semestrais para conhecimento e acompanhamento [...]”, ou seja, relatórios de progresso e execução financeira (IBA, 2013a, p. 46; IBA, 2013c, p. 61).

Nos exercícios de 2012 e primeiro semestre de 2013, o envio desses relatórios não teria ocorrido (IBA, 2013a, p. 46; IBA, 2013c, p. 61). Todavia, nos relatórios subsequentes, estariam presentes um breve resumo das atividades e subprojetos em prospecção, assinatura e análise. Esta prática trazida pela cooperação internacional foi passível de questionamentos em Reuniões do Conselho Gestor, tais como na Ata da 29ª Reunião em 02/07/2014, pelo representante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), quanto a auditoria e controle financeiro; ou na Ata da 46ª Reunião em 20/12/2016, pelo representante da Assembleia Geral, sobre execução técnica e financeira. Embora tais arguições não tenham inviabilizado a continuidade da cooperação ou a aprovação de projetos no Conselho, realçam que a realização da cooperação cotonícola não estava isenta de questionamentos, dúvidas e ponderações sobre o funcionamento e, até certo, a viabilidade da cooperação técnica e a alocação dos recursos.

Entre 2011 e 2021, o Conselho Gestor do IBA aprovou 7 projetos de cooperação internacional, dos quais 6 (seis) adentraram a fase de execução, conforme o Quadro 6. Vale ressaltar, que o escopo geográfico dos projetos abarca países: da África Subsaariana, membros ou associados do Mercosul, Haiti, ou países em desenvolvimento, conforme acordado no MdE de 2010 e ratificado no de 2014.

Quadro 6 - Projetos de Cooperação Internacional financiados pelo IBA (2011-2021)

Projeto/Título/Implementador	Região	Aprovação	Execução	Orçamento
10.023.2012 (2011) Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro por Meio da Cooperação Sul-Sul. Proponente: ABC/MRE e PNUD	África	29/03/2012	2012-2026	US\$ 42.340.863,76
016.2013.12.2.07 (2013) Capacitação e Transferência de Tecnologia na Cultura do Algodão Proponente: CGC/MRE e PNUD	Brasil/ África	07/10/2013	12/2013 a 10/2014	R\$ 1.313.878,00 Executado R\$ 724.913,50
02.2012.12.01.13 (2012) Fortalecimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul Proponente: ABC/MRE e FAO	África e América Latina	13/09/2012	2012-2024	US\$ 20.200.000,00
095.2014.12.1.13 (2014) Cooperação sul-sul para a promoção do trabalho decente em países produtores de algodão na África e América Latina. Proponente: ABC/MRE e OIT	África e América Latina	07/04/2015	Maio/2015 a dez/2021	US\$ 6.864.706,24
001.2017.12.1.13 (2017) Alternativas de Escoamento dos subprodutos do algodão e culturas acessórias na África. Proponente: MRE e CoE/PMA	África	29/08/2017	Out./2017 a dez/2023	US\$ 7.420.630,00
004.2018.12.1.13 (2018) Melhoria da efetividade e transparência dos sistemas de registro de agrotóxicos dos países da América Latina e Caribe Proponente: ABC/MRE e PNUD	América Latina e Caribe	19.09.2018	Jul./2018 a jun./2023	US\$ 6.231.735,00

Fonte: elaborado pela autora com base nos Sumários Executivos dos Projetos e outros documentos do IBA.

Dos 6 projetos Guarda-Chuvas coordenados pela ABC/MRE, somente os 2 primeiros se inserem no escopo geográfico da pesquisa. Destes, apenas o primeiro será analisado: o projeto guarda-chuva (10.023) “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro por Meio da Cooperação Sul-Sul”, que corresponde ao projeto BRA/12/002, código PNUD-ABC/MRE, que engloba todos os subprojetos de Cooperação Técnica Sul-Sul bilateral algodoeira²⁸². Após

²⁸² O projeto do IBA n. 10.023 é inicialmente intitulado de “Projeto-Base de Cooperação Técnica Sul-Sul – ABC/PNUD” nos Relatórios Semestrais do IBA referentes aos exercícios de 2012/1, 2012/2, 2013/1, e no Relatório de Gestão de 2012. A partir do Relatório Anual de Gestão do exercício de 2013, é renomeado para “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro por Meio da Cooperação Sul-Sul”. Ainda que seja o mesmo projeto guarda-chuva (10.023), trata-se de alteração para corresponder ao título do projeto BRA/12/002, código PNUD - ABC/MRE, que engloba todos os subprojetos de Cooperação Técnica Sul-Sul bilateral algodoeira. Já o projeto n. 016.2013.12.2.07, Capacitação e Transferência de Tecnologia na Cultura do Algodão, foi capitaneado pela CGC/MRE, sendo a primeira inserção da UFLA na cooperação cotonícola.

compreender o processamento do projeto dentro da instituição provedora dos recursos financeiros, passar-se-á aos atores de coordenação e execução deles.

4.1.2 A parceria ABC/MRE e PNUD: a coordenação e o executor financeiro

Nesta seção, objetiva-se explicitar principalmente a dinâmica da colaboração entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE), coordenadora do Projeto BRA/12/002, e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o executor financeiro deste. A parceria entre a ABC/MRE e o organismo internacional remonta a constituição da Agência em 1987 (Decreto Nº 94.973/87). Neste período, com o propósito de estruturá-la e dotá-la de autonomia, o PNUD prestou serviços em áreas, tais como, capacitação de recursos humanos, adoção de técnicas gerenciais apropriadas para a gestão da cooperação técnica brasileira, implantação dos sistemas informatizados de acompanhamento de projetos²⁸³.

Em 2023, a ABC/MRE está vinculada a Secretária-Geral das Relações Exteriores no MRE, cabendo-lhe a competência pelo planejamento, coordenação, negociação, aprovação, execução, acompanhamento e avaliação, no âmbito nacional, de programas, projetos e atividades de cooperação técnica, nos formatos bilateral, trilateral ou multilateral²⁸⁴. E, conforme o Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul, editado em 2013,

A cooperação técnica Sul-Sul é entendida como 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 enfrentamento de desafios similares ao desenvolvimento socioeconômico (Brasil; MRE; ABC, 2013, p.13).

A parceria entre a ABC e o PNUD na área cotonícola estaria, portanto, inserta na estratégia de internacionalização de políticas sociais bem-sucedidas internamente. Isto dar-se-ia por meio da prestação de cooperação técnica em colaboração com organismos internacionais, visando aproximação política e diplomática dos países do continente africano, principalmente entre 2003 e 2013 (Ferreira; Moreira, 2018)²⁸⁵.

²⁸³ Para aprofundamento vide: Apolinário Júnior (2019) e Milani (2017; 2018).

²⁸⁴ “Art. 16. À Agência Brasileira de Cooperação compete planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, no âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação humanitária e técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, do País para o exterior e do exterior para o País, sob os formatos bilateral, trilateral ou multilateral” (Brasil; Decreto nº 11.357/2023).

²⁸⁵ Cabe recordar a listagem dos projetos de cooperação internacional financiados pelo IBA constantes no Quadro 6 da tese. Neste, além do PNUD, também participam em outros projetos para o algodão: a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Centro de Excelência contra a fome do Programa Mundial de Alimentos (CoE/PMA).

O PNUD é uma rede global de desenvolvimento que trabalha em mais de 170 países e territórios, com escritórios regionais e locais (país). Estes auxiliam na execução de serviços administrativos e financeiros - *e.g.* aquisição de bens e contratação de serviços -, cujos custos operacionais são definidos em 5% do orçamento total do projeto, valor que é ajustado em conformidade com as respectivas revisões.

No entanto, tal parceria não está isenta de críticas. Para autores como Ferreira e Moreira (2018), ainda que na cooperação técnica prestada pelo Brasil tenha havido consolidação em termos de princípios e práticas (práxis), não houve consolidação institucional, sobretudo em razão da dependência operacional e administrativa do PNUD e da ausência de marco legal que a regule. Ausência de institucionalização adequada e profissionalização na prestação de cooperação, também são apontadas por Leticia Cesarino (2019), a partir de sua experiência de campo no Mali (2010-2012), em que acompanhou os cooperantes do Projeto Cotton-4.

A avaliação final do Projeto Cotton-4 corrobora tais análises ao identificar que a atuação do PNUD tornava mais complexo o processo de aquisição de bens e pagamento de serviços, gerando atrasos no desenvolvimento do projeto, dado que a maior parte dos recursos estava voltada para a revitalização da Estação de Sotuba (Consórcio Plan; Articulação Sul, 2015a, p. 23, 24, 55). Insatisfações dos países parceiros quanto a morosidade e complexidade da burocracia do PNUD em aquisições de materiais e equipamentos estão registradas nas atas da 2ª (2010) e da 3ª (2011) Reunião do Comitê Gestor desse projeto. Tais insatisfações também são relatadas no Relatório da Missão de Avaliação de Meio Termo do Shire Zambeze sobre a atuação do PNUD Malawi, quanto as aquisições de equipamentos para o projeto naquele país. Para esta situação, teria sido sugerida a alternativa de acessar o escritório PNUD na África do Sul, pelas vantagens concernentes “[...] à isenção de impostos e ao desembaraço alfandegário [...]”, quanto a capacidade das empresas sul-africanas de estocagem e envio de produtos, visando a agilidade do processo (MRE; ABC, 2017a, p. 6). Entende-se, que tais vantagens estariam mais relacionadas ao país sede do escritório, do que a atuação do escritório em si. Não se intenciona realizar uma avaliação do papel ou da execução das atividades do PNUD, apenas sinalizar que sua atuação também apresenta desvantagens para a cooperação.

O BRA/12/002, Apoio ao Desenvolvimento do setor algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul, assinado em Brasília, em 26 de abril de 2012, é o “Documento de Projeto” (PRODOC). Este projeto guarda-chuva vincula diretamente a ação da tríade institucional: a ABC/MRE, na função de Agência Executora Nacional do Projeto e o órgão governamental responsável pela coordenação técnica internacional do Brasil; o PNUD, como colaborador na

execução do Projeto e de seus subprojetos de cooperação técnica Sul-Sul, em seus aspectos estratégicos, técnicos, administrativos e financeiros; e o IBA, como responsável pelo financiamento das ações decorrentes do projeto e participante, na forma consultiva, no acompanhamento de sua execução²⁸⁶.

À ABC/MRE cabe,

- a) designar o Diretor e o Coordenador Nacional do Projeto, respectivamente;
- b) coordenar e acompanhar o presente Projeto e subprojetos dele decorrentes, para fins de cumprimento de seus objetivos, metas e resultados;
- c) identificar os países parceiros dos subprojetos a serem implementados sob o amparo da presente iniciativa;
- d) identificar, consultar e coordenar a atuação das instituições do Governo brasileiro envolvidas na implementação técnica das atividades, produtos e resultados previstos na Matriz Lógica deste Projeto;
- e) identificar, negociar, elaborar e acompanhar os subprojetos e demais atividades decorrentes do presente Documento de Projeto;
- f) apoiar as instituições brasileiras cooperantes no processamento, junto ao PNUD, dos termos de referência e das especificações técnicas para a contratação de consultores, aquisição de bens móveis e contratação de serviços necessários à implementação das atividades do Projeto;
- g) autorizar o pagamento, no âmbito do Projeto e dos subprojetos, dos serviços técnicos de consultoria, após a aceitação dos produtos ou de suas etapas, conforme critérios técnicos e qualitativos;
- h) preparar, anualmente, os Relatórios de Progresso técnico, além do Relatório de Encerramento do Projeto, e apresentá-los ao Comitê de Acompanhamento do Projeto e ao PNUD;
- i) preparar, com apoio do PNUD, os termos de referência para contratação dos serviços de avaliação externa das ações decorrentes do Projeto;
- j) solicitar ao PNUD a transferência da propriedade dos bens móveis adquiridos com recursos do Projeto às instituições cooperantes dos países beneficiárias das ações decorrentes deste último, e
- k) participar do Comitê de Acompanhamento do Projeto (CAP) e propor modificações e ajustes necessários ao bom andamento das ações (BRA/12/002, 2012, p.15-16; 26).

Consequentemente, ao PNUD cabe,

- a) prestar assessoria técnica ou transferir conhecimentos à ABC/MRE, em consonância com as atividades técnicas previstas no Documento do Projeto;
- b) colaborar com especialistas de seu quadro regular, segundo as suas disponibilidades, ou contratar consultores, a fim de atender às solicitações da ABC/MRE, levando em conta a adequação de sua especialidade com as atividades e os recursos definidos no Projeto;
- c) participar, por meio do Comitê de Acompanhamento do Projeto (CAP), na supervisão, no acompanhamento e na avaliação dos trabalhos executados no Projeto, bem como propor modificações e ajustes, se necessários, ao bom andamento das ações;

²⁸⁶ A fundamentação jurídica para a constituição desse projeto guarda-chuva, encontra-se no Acordo-Quadro de Parceria entre o Governo da República Federativa do Brasil e o PNUD (BRASIL; PNUD, 2010), o qual amplia o apoio à cooperação técnica Sul-Sul, visando “o fortalecimento da cooperação entre os participantes, a fim de promover o desenvolvimento global, em particular por meio da CSS” (PNUD, 2012, p. 6). À esta, agrega-se que o desenho do Projeto necessita estar alinhado a outros documentos do Sistema das Nações Unidas e do PNUD com o país, como o Documento de País para o Brasil (CPD) e o Marco de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDAF).

- d) executar e gerenciar os recursos financeiros do Projeto, seguindo seus procedimentos contábeis e financeiros;
- e) processar, por solicitação da ABC/MRE, as ações administrativas necessárias à consecução do objeto do presente Documento de Projeto, observando sempre os critérios de qualidade técnica, custos e prazos previstos;
- f) apoiar a aquisição de bens e serviços necessários à implementação das iniciativas de cooperação técnica internacional;
- g) prestar todas as informações necessárias às atividades de acompanhamento da ABC/MRE;
- h) preparar, anualmente, relatórios financeiros expressos em dólares norte-americanos, de acordo com os procedimentos contábeis e de prestação de contas do PNUD;
- i) preparar, juntamente com a ABC/MRE, as revisões orçamentário-financeiras, nos termos previstos no Documentos de Projeto;
- j) providenciar os ajustes necessários ao atendimento de demandas específicas dos subprojetos, conforme venha a ser acordado pelas signatárias desses instrumentos de cooperação técnica;
- k) acompanhar a preparação de termos de referência para a contratação dos serviços de avaliação externa das ações decorrentes do Projeto, e
- l) transferir às instituições cooperantes dos países beneficiários das ações decorrentes do presente Projeto a propriedade de bens móveis adquiridos com recursos do Projeto, após o pagamento dos mesmos e mediante solicitação da ABC e atesto de recebimento definitivo de tais bens pela instituição beneficiária (BRA/12/002, 2012, p.16-17; 27).

Por fim, ao IBA cabe,

- a) providenciar os aportes financeiros ao PNUD, necessários à implementação do Projeto, conforme o Cronograma de Desembolsos refletido no presente Documento e eventuais revisões subsequentes;
- b) participar, em caráter consultivo e na medida de sua disponibilidade, na coordenação e no acompanhamento dos trabalhos executados, por meio de representante observador no Comitê de Acompanhamento do Projeto (CAP) (BRA/12/002, 2012, p.17; 28).

O objetivo basilar desse projeto é

[...] contribuir, a partir de experiências e conhecimentos disponíveis no Brasil, para o desenvolvimento do setor algodoeiro de países em desenvolvimento produtores da *commodity*, por meio da prospecção, consulta, formulação, execução e monitoramento e avaliação de projetos de cooperação técnica Sul-Sul (BRA/12/002, 2012).

Para justificar a atuação brasileira, é contextualizada a origem da cooperação técnica cotonícola prévia a constituição do Projeto Cotton-4 em 2009 (2003-2009). Neste histórico são destacadas as áreas propostas na 9ª Sessão do Mecanismo Consultivo do Diretor-Geral da OMC em 2007, e é apontada a iniciativa estruturante como inovadora na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Ao acrescentar como fonte de recursos para a cooperação, aquelas provenientes da assinatura do MdE Brasil-EUA de 2010 e do MdE MRE/ABC-IBA de 2011, lista as 12 atividades autorizadas, com exclusão da realização de pesquisa – vide o Quadro no Apêndice A.

Para a operacionalização do Projeto, os subprojetos e atividades correlacionadas são realizados por Agências Implementadoras. Estas recebem a nomenclatura de “Instituições

Cooperantes” no documento principal dos subprojetos, o “Documento de Projeto” (PRODOC)²⁸⁷. Pelo lado brasileiro, as “Instituições Cooperantes Brasileiras” são a instituição coordenadora, exclusividade da ABC/MRE, e instituição executora, tal quais a Embrapa e a UFLA, por exemplo. Pelo lado do país parceiro, também pode se classificar em instituição coordenadora e executora que, em alguns casos, são a mesma.

No que tange a dinâmica de um projeto de execução nacional, a interação entre ABC e PNUD para acompanhamento e gestão dá-se, primordialmente, no âmbito do Comitê de Acompanhamento do Projeto (CAP). Nesta reunião, é discutido o Relatório de Progresso do Projeto, encaminhado anualmente para o Representante Residente do PNUD-Brasil pela ABC/MRE. Representantes do PNUD também podem participar como ouvintes de Reuniões de Comitê Gestor dos subprojetos, sobretudo para explicações do funcionamento do organismo internacional.

As Reuniões do Comitê de Acompanhamento do Projeto ou “Reunião Tripartite”, cuja composição mínima é de três membros – 02 representantes ABC/MRE e 01 do PNUD, podendo o IBA indicar 01 observador -, visam “[...] conduzir as atividades de acompanhamento e sustentabilidade das ações de cooperação [...]” (BRA/12/002, 2012, p. 18). Nesta, geralmente são apresentados: o acompanhamento de decisões tomadas em reuniões anteriores (*e.g.* recomendações); os resultados dos projetos naquele período, o que inclui questionamentos, problemas e ações a serem tomadas no curto prazo; e atualização do plano de ação do projeto relativo ao último relatório da auditoria.

Como se trata de um PRODOC guarda-chuva, seus dois grandes resultados esperados são: a prospecção, execução, monitoramento e avaliação de projetos e atividades de cooperação técnica Sul-Sul no setor cotonícola estabelecido (subprojetos elaborados e executados, e sistema de gestão, monitoramento e avaliação); e capacidades para a cooperação técnica Sul-Sul no setor algodoeiro fortalecidas (tanto no Brasil quanto no país parceiro e boas práticas identificadas, geradas e sistematizadas). Em termos de monitoramento e avaliação externa, os subprojetos têm cumprido esse requisito, caso do Cotton-4 e Cotton-4+ Togo; e da avaliação de meio termo do Projeto BRA/12/002 na sua totalidade, a despeito dos empecilhos da pandemia do COVID-19. Como referenciado anteriormente, o custo de operação do PNUD é

²⁸⁷ Cada subprojeto está amparado em um “Documento de Projeto” específico, conhecido pela sigla PRODOC que, por sua vez, está alinhado ao projeto guarda-chuva, o PRODOC BRA/12/002. Além de capa e sumário executivo, está dividido em 7 seções: informações básicas; antecedentes e justificativas; estrutura lógica; estratégia de implementação e sustentabilidade; mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação; insumos e orçamento; e papéis e responsabilidades das partes; sendo assinado por representantes dos governos do Brasil e do país parceiro, assim como, geralmente, pelas instituições executoras.

de 5% do valor orçado do projeto. O Projeto teve Revisões Substantivas para extensão de prazo e ajustes de orçamento, sendo que a revisão de 2018 agregou os recursos do MdE Brasil-EUA de 2014 (PNUD, 2018).

4.2 AS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS COOPERANTES (IBCS) E SEUS PROJETOS²⁸⁸

No âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), cabe especificamente à Coordenação-Geral de Cooperação Técnica - África, Ásia e Oceania (CGAA) a análise de propostas, negociação, elaboração, coordenação, monitoramento e avaliação da Cooperação Técnica Bilateral Sul-Sul com países africanos na área do algodão. Considerando o princípio da demanda, a ação da Agência estaria condicionada à solicitação desses países e à consonância com a política externa do Brasil (MRE; ABC, 2021). No sítio da ABC/MRE, na parte de “Composição”, atualizada em 13/03/2023, são listadas as 11 atribuições dessa Coordenação para a realização de suas atividades, que podem ser resumidos pelo excerto:

A CGAA atua em estreita coordenação com diferentes atores públicos e privados para responder às demandas de cooperação técnica. Para tal, participa junto com as instituições parceiras nacionais e estrangeiras desde a elaboração dos programas, projetos, atividades e planos de trabalho, bem como do monitoramento e avaliação da cooperação Sul-Sul bilateral implementada com os países parceiros das áreas de competência da CGAA (BRASIL; MRE; ABC, 2023).

Neste sentido, o Coordenador da CGAA reporta-se diretamente ao Diretor Geral da ABC, do qual obtém autorização para a prospecção e assinatura dos projetos (incisos I e II). No que se refere à orientação das instituições executoras nacionais federais, estaduais e municipais (inciso III, VIII, X) e instituições executoras estrangeiras (incisos VI, VII, X), fica claro a primazia da competência para convite, negociação e orientação sobre procedimentos para a execução, monitoramento e avaliação da cooperação técnica. Ainda que se trate de uma cooperação sob demanda do país parceiro, nas prospecções, e mesmo em reuniões de Comitê Gestor do Projeto (*e.g.* Cotton-4), coube ao Coordenador, desde 2004 (segundo informado no sítio institucional), o funcionário da Agência Nelci Caixeta, e aos técnicos da ABC, reafirmar o parâmetro e limitações dos projetos sob o BRA/12/002.

Dentro da perspectiva do conceito de estratégia guarda-chuva (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000; Mintzberg; Jorgensen, 1987; Mintzberg; Waters, 1985), o Diretor da ABC assina

²⁸⁸ Recorda-se que todos são subprojetos do BRA/12/002, mas que recebem a alcunha de “Projeto Cotton” e o país ou a região a que pertencem. Esta seção tem principalmente como fonte: os documentos de Projetos (PRODOC), as Atas das Reuniões do Comitê Gestor, alguns Relatórios de prospecção, os Relatórios de Progresso BRA/12/002 ABC/PNUD, os Relatórios de Atividades ou CTSS em Algodão, listados no Anexo A.

os projetos de cooperação; mas quem organiza, contacta, realiza o aprendizado estratégico da cooperação cotonícola (o que funciona ou não) é a burocracia rotineira: o coordenador-geral, o assistente, os analistas, e demais membros da equipe (em razão dos recursos do projeto, a equipe vai além do coordenador-geral e do assistente, ambos cargos DAS). É esta revisão do aprendizado, o experimentar e o convergir para um novo padrão, que levou à alteração do modelo do projeto ao longo do tempo (de regional para país), do tamanho (redução de eixos), do número de IBCs por projeto (ampliação), com a manutenção das características principais, tais como ser estruturante e seguir os princípios da CTSS (parâmetros do guarda-chuva da CTSS).

As constrições financeiras a partir de 2011, e as alterações de diretrizes de política externa para a cooperação a partir de 2012/2013, com retração na atuação da CTSS no continente africano (Fellet, 2013), impactaram na atuação da ABC, assim como a possibilidade de remodelação da Agência agregando um viés comercial (Ziebell de Oliveira; Mallmann, 2020). Todavia, uma vez que o projeto cotonícola passa a ter recursos exclusivos em 2012 (BRA/12/002), estes permitiriam a sua continuidade, dentro das diretrizes gerais providas pelo MdE Brasil-EUA de 2010, MdE MRE/ABC-IBA de 2012 – os quais seguem a CTSS –, mas com margem de manobra para a burocracia responsável – vide as mudanças nos modelos. Logo, as decisões e consequentes ações burocráticas direcionadas para a continuidade da cooperação cotonícola (projeto) tiveram caráter de estratégia emergente.

Outrossim, de forma exemplificativa, a sequência da negociação entre a demanda pela cooperação e a assinatura do Projeto pode ser sintetizada como segue:

Praticamente, o modelo de cooperação técnica prestada pelo Brasil concretiza-se sob demanda (*demand-driven*), ou seja, a primeira fase da negociação de um projeto consiste na apresentação de uma demanda, por parte de um governo estrangeiro, junto às autoridades competentes pelo lado do brasileiro, normalmente por meio da chancelaria e da ABC. Uma vez recebida a demanda, procede-se a uma avaliação das instituições nacionais que eventualmente possuam capacidade técnica para atender à solicitação. Caso se identifique uma instituição capaz de satisfazer a demanda apresentada, realiza-se uma missão de prospecção, constituída de quadros técnicos, ao país demandante, a fim de realizar uma avaliação *in loco* e iniciar as negociações sobre os aspectos técnicos do projeto, que deverá ser construído de forma conjunta entre as instituições brasileiras envolvidas e o parceiro estrangeiro. De volta ao Brasil, a equipe técnica elabora uma primeira versão da minuta do Documento de Projeto, cujas diversas versões serão trocadas com a contraparte. Uma vez que os técnicos de ambos os lados tenham concluído o Documento de Projeto, este é assinado, concomitantemente com o respectivo Ajuste Complementar, pelas autoridades competentes de ambos os países. A partir da assinatura dos referidos documentos, inicia-se o período de implementação do projeto (Ferreira; Moreira, 2018, p. 12).

Nas negociações de cooperação para o fortalecimento do setor algodoeiro na África, o marco jurídico que respalda os subprojetos é o Acordo com a União Africana (2007) e seu

Ajuste Complementar (2008), que possibilita a todos os países membros da União Africana (UA) a firmar projetos de cooperação técnica²⁸⁹. Após a assinatura e troca dos documentos, inicia o período de execução do acordado no PRODOC, com a constituição do Comitê Gestor do Projeto e o início das atividades programadas nos planos de trabalho - formulados, ajustados e aprovados a cada reunião.

No período de 10 anos de atividade do Projeto BRA/12/002 (2012-2022), o projeto “guarda-chuva” número 10.023 no IBA, foram contempladas 8 ações simplificadas e 14 subprojetos, beneficiando 17 países africanos: Benim, Burundi, Burkina Faso, *Cameroun*, Chade, *Côte d’Ivoire*, Etiópia, Mali, Moçambique, Malawi, Quênia, Tanzânia, Togo, Senegal, Sudão, Zâmbia e Zimbábue. Com o escopo de visualizar e diferenciar os subprojetos de coordenação (S001 e S004) dos subprojetos estruturantes, replica-se a Tabela s/n do Relatório de Cooperação Técnica Bilateral Sul-Sul em Algodão, da CGAA/ABC, de 2017. Nesta, há uma divisão entre os componentes do projeto “guarda-chuva”: componente regional e componente subprojeto.

Figura 1 - Componentes do Projeto Guarda-Chuva BRA/12/002

Componente Regional	Componentes subprojetos
✓ Equipe permanente	✓ Equipe local nos países parceiros
✓ Negociação dos subprojetos	- Consultores
✓ Seminários	✓ Capacitações, cursos e treinamentos
✓ Publicações	✓ Equipes e insumos
✓ Material de divulgação	✓ Infraestruturas
✓ Taxa de administração	✓ Publicações
✓ Ações simplificadas e/ou Ações Preparatórias, implementadas com vistas à realização de diagnósticos e levantamento de dados para a elaboração dos subprojetos	✓ Avaliações de meio termo e final dos subprojetos

Fonte: Relatório de Cooperação Técnica Bilateral Sul-Sul em Algodão da ABC (MRE; ABC, 2017b, p. 4).

O componente regional abarca a atuação da equipe de cooperação na CGAA/ABC visando o cumprimento da matriz lógica do projeto BRA/12/002. É responsável pelas atividades anteriores à negociação do subprojeto, sobretudo via Ações Simplificadas, e.g. as missões de

²⁸⁹ No caso da cooperação técnica para o algodão, o marco jurídico comum a todos os subprojetos são o acordo quadro “Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a União Africana”, assinado em Brasília, em 28 de fevereiro de 2007, em vigor desde 26 de novembro de 2008; e o “Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Comissão da União Africana para a Implementação de Projetos Inovadores de Cooperação Horizontal em Benefício do Desenvolvimento Sustentável da Cadeia de Algodão nos Países da África”, assinado em 01 de julho de 2009, na XIII Cúpula da União Africana, em Sirte, Líbia, com vigência na mesma data. A partir desse marco legal, os países membros da União Africana poderiam firmar os projetos de cooperação técnica, como a cooperação agrícola, nos termos do acordo quadro; e promover a parceria para a promoção da cooperação técnica Sul-Sul para o desenvolvimento sustentável da cadeia do algodão, conforme o disposto especificamente no Ajuste Complementar. De forma suplementar a estes, pode haver acordo bilateral para a cooperação técnica entre o Brasil e o país africano cooperante.

prospecção, diagnóstico e levantamento de dados²⁹⁰; durante a negociação, como, por exemplo, na elaboração do PRODOC em conjunto com o país parceiro. Encaixam-se nessas, as atividades correlatas para ampliar a cooperação técnica Sul-Sul brasileira no setor da cotonicultura em países africanos, por meio de material de divulgação, seminários, publicações.

Os subprojetos, usualmente são identificados como “projetos”, vide a alcunha de “Projeto Cotton”: Projeto Cotton-4, Projeto Cotton Solos, Projeto Cotton-Victoria dentre outros, contemplam atividades relativas à implementação/execução da cooperação em si. Pode ser com apenas um país parceiro africano, como o Cotton Benim (S011), Cotton Zimbábue (S010); ou com um grupo de países que compõe uma região (“Regional-África”), como nos projetos Cotton-4 (Benim, Burquina Faso, Chade e Mali), Cotton-4 + Togo (Benim, Burquina Faso, Chade, Mali e Togo) e Cotton Victoria (Burundi, Quênia e Tanzânia). Além dos custos relativos a passagens, deslocamento, diárias, insumos, cada projeto arca com os custos da equipe local dos países parceiros contratada pela ABC.

Quadro 7 - Subprojetos BRA 12/002 implementados pela ABC (coordenação)

Subprojeto	Compromisso*	Pagamento*	Saldo*	Período
BRA/12/002-S001 - Apoio a Coordenação de Projetos e Atividades de Cooperação Técnica na Área de Algodão	11.709.664,22	11.003.353,61	706.310,61	12/07/2012 31/12/2026
BRA/12/002 -S004 Coordenação de CTPD	2.010.000,00	1.101.091,91	908.908,09	26/04/2012 31/12/2026

Fonte: Elaborado pela autora a partir dados disponibilizados pela ABC (2022).

*Legenda: valores de compromisso, pagamento e saldo em dólares.

Observa-se, para fins de melhor entendimento, que os subprojetos “Apoio a Coordenação de Projetos e Atividades de Cooperação Técnica na Área de Algodão” (S001) e “Coordenação de CTPD” (S004) serão brevemente analisados considerando o caráter de coordenação da carteira dos subprojetos e atividades correlatas. No primeiro caso, exerce a função de coordenação no âmbito do componente regional do Programa de Apoio ao setor Algodoeiro. Por isso, sua criação é “decorrente da expansão de demandas de projetos na área

²⁹⁰ BRA/12/002-A001 Fortalecimento das Unidades Demonstrativas do Programa "Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali)"; BRA/12/002 -A002 Prospecção de Projeto para o Desenvolvimento do Setor Algodoeiro em Moçambique e Malawi; BRA/12/002-A003 Construção do Marco Analítico de Avaliação do Projeto Cotton-4; BRA/12/002-A004 Participação de Representantes Africanos, dos Projetos Cotton + Togo, Cotton - Shire Zambeze e Cotton Victória no 10º Congresso Brasileiro do Algodão; BRA/12/002-A005 Missão técnica para coleta de amostras de solos, levantamento de dados topográficos, laboratoriais e de saúde nas regiões de Bamako, Sikasso e de Koutiala no Mali; BRA/12/002-A006 Missão de Prospecção de Projeto de Cooperação Técnica em Beneficiamento do Algodão em Moçambique; BRA/12/002 -A007 Missão de Avaliação do Laboratório de Fibras do Algodão em Parakou – Benim; BRA/12/002-A008 Integração Africana para o Melhoramento Genético Sustentável do Algodão.

do setor cotonícola, de natureza estruturante, a fim de sistematizar os esforços e aprimorar a coordenação e execução dos novos projetos em prospecção em algodão” (MRE; ABC, 2015b, p. 14).

Em termos de objetivo específico busca “[...] ampliar a cooperação técnica Sul-Sul brasileira no setor da cotonicultura em países africanos” (MRE; ABC, 2021). Isto, dar-se-ia por meio da contribuição “[...] a partir da experiência e de conhecimentos disponíveis no Brasil, para o fortalecimento do setor algodoeiro em países africanos” (MRE; ABC, 2021). Para isso, provê suporte à elaboração, gestão, coordenação, monitoramento e avaliação dos subprojetos em andamento no projeto guarda-chuva, por meio de:

- Equipe de coordenação dos projetos de algodão instituída e operacional na Agência Brasileira de Cooperação: constituída por analistas de projetos, assistentes de projetos, administrador, contador, auxiliares administrativos e tradutores;
- Compra de insumos, equipamentos e contratação de recursos humanos (tradução e consultores *ad hoc*), serviços operacionais e logísticos temporários para atender necessidades não previstas nos subprojetos específicos;
- Mecanismos de disseminação do conhecimento produzido, bem como de intercâmbio técnico das iniciativas entre as instituições parceiras contempladas nos diferentes subprojetos;
- Material de divulgação e comunicação produzido e distribuído em diferentes meios de comunicação e para público-alvo diversificado;
- Participação em eventos nacionais e internacionais relacionados à agricultura, à cotonicultura, à cooperação e ao desenvolvimento de ações de cooperação técnica internacional (MRE; ABC, 2017b, p. 5).

Estes eixos resumem os principais resultados, produtos e atividades propostas para o subprojeto (MRE; ABC, 2021, p. 9-11), que podem ser ilustradas pela contratação de serviços (aluguel de espaço, intérprete, transporte) para a realização do 4º Comitê Gestor do Projeto Cotton Victoria em 2020 (MRE; ABC, 2020, p. 10). Também está sob sua responsabilidade, a elaboração dos “Relatórios de Progresso”, referentes ao andamento dos subprojetos, os quais são encaminhados para o PNUD, anualmente. No sítio da Organização da ONU, estão disponíveis os exercícios de 2012 a 2014, e 2016 a 2018²⁹¹, assim como há outras informações

²⁹¹ Destes, a Agência Nacional Executora nos anos 2012 a 2014, é identificada como a Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento da ABC (CGPD/ABC); e a partir do Relatório de 2016 passa a ser assinada pela Coordenação Geral de África, Ásia, Oceania, e Oriente Médio da ABC (CGAA/ABC). Esta alteração de emissor do documento se repete nos “Relatórios de Cooperação Técnica Bilateral Sul-Sul da Área de Algodão”, que igualmente informam as atividades do Projeto entre 2011 e 2021, mas não estão publicizados no sítio da ABC.

gerais sobre o projeto e uma descrição do escopo²⁹². É importante salientar, que o subprojeto teve sua vigência constantemente renovada, via revisões no PRODOC original assinado com o PNUD (2012), até dezembro de 2026, já que o propósito é adequar-se ao predeterminado recurso orçamentário proveniente do IBA. Conforme o Quadro 7, afere-se que 93,9% dos recursos alocados já foram executados entre 2012 e 2021.

Em estreita articulação com o subprojeto S001, o BRA/12/002-S004 “Coordenação de CTPD” tem por escopo registrar “[...] as despesas relativas à execução e operacionalização financeira junto ao PNUD, representando os custos administrativos debitados do projeto BRA/12/002 sobre todas as operações de pagamento da execução dos subprojetos no âmbito dele” (MRE; ABC, 2021, p. 17). Da mesma forma que o S001, a vigência foi igualmente renovada até dezembro de 2026, sendo que 54,7% dos recursos alocados já foram executados, conforme apresenta o Quadro 7.

Quadro 8 - BRA/12/002: subprojetos Regional-África²⁹³

Subprojeto	Países	Período
Cotton-4 (S002)	Benim, Burkina Faso, Chade e Mali	2009-2013
Cotton Shire Zambeze (S003)	Moçambique e Malawi	2014-2023
Cotton-4 + Togo (S005)	Benim, Burkina Faso, Chade, Mali, Togo	2014-2020
Curso Aperfeiçoamento (S006)	15 países - Benim, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Chade, Côte d'Ivoire, Etiópia, Mali, Malawi, Moçambique, Quênia, Senegal, Tanzânia, Togo e Zimbábue	2015-2021
Cotton Victoria (S007)	Tanzânia, Quênia, Burundi	2016-2021
Integração Africana para o Melhoramento Genético Sustentável do Algodão (S014)	15 países (Benim, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Chade, Côte d'Ivoire, Etiópia, Malawi, Mali, Moçambique, Quênia, Senegal, Tanzânia, Togo, Zimbábue)	2021-2025

Fonte: elaborado pela autora com base em listagem da ABC (2022) e notícias no sítio da ABC.

Considerando a análise dos quadros 8 e 9, pontua-se o direcionamento para assinatura de projetos bilaterais (total de 8) a partir do ano de 2019. Isto ocorre, seja pelas dificuldades e desafios atinentes a projetos com a envergadura dos regionais, seja pela especificidade das demandas individuais dos países africanos. A exceção a esta tendência, é o projeto de Integração Africana (S014), 2021-2025, com cunho regional, mas perfil bastante específico, focado na

²⁹² Nos resultados de 2021, o subprojeto é descrito como tendo por escopo, “Consolidar o programa de comunicação dos subprojetos em algodão, com a utilização da identidade visual do programa de cooperação técnica em algodão nos documentos, publicações, identificação dos subprojetos nas unidades demonstrativas instaladas nos países parceiros, aperfeiçoamento do site para divulgação dos avanços e conquistas dos subprojetos, contratar serviços para publicação de materiais técnicos desenvolvidos no âmbito dos subprojetos” (PNUD, 2023).

²⁹³ Como mencionado no Relatório de Cooperação Técnica Bilateral Sul-Sul em Algodão de 2017, divide-se o projeto guarda-chuva nos componentes regional e subprojetos. Entretanto, cabe ressaltar, ainda que todos os subprojetos estejam na modalidade de CTSS bilateral, por serem ambos os países em desenvolvimento (BRASIL; MRE/ABC, 2013, p. 14), adotar-se-á, como está identificado nos Relatórios da CGAA “Regional-África” para assinalar projetos com grupos ou uma região.

criação de uma “rede sustentável de troca de material genético e de conhecimento entre os pesquisadores e técnicos dos países partícipes”, ou seja, ampliação de bancos de germoplasma de algodão. Embora contemple capacitações e visitas técnicas ao Brasil para compartilhar a experiência brasileira, seu propósito é distintivo dos demais projetos já realizados.

Quadro 9 - BRA/12/002: subprojetos com um país parceiro africano

Subprojeto	País	Período
Cotton Senegal (S008)	Senegal	2019-2024
Cotton Solos (S009)	Mali	2019-2024
Cotton Zimbábue (S010)	Zimbábue	2019-2022
Cotton Benim (S011)	Benim	2020-2024
Cotton Etiópia (S012)	Etiópia	2021-2024
Cotton Cameroun (S013)	Camarões	2021-2024
Cotton Côte d'Ivoire (S015)	Côte d'Ivoire	2023-2026
Caminhos do Algodão – Implantação do Centro de Inovação do Algodão de Moçambique (CIAM) (S016)	Moçambique	2023-2027

Fonte: elaborado pela autora com base em listagem da ABC (2022) e notícias no sítio da ABC.

Dos 6 projetos regionais, 3 foram executados pela Embrapa (S002, S003, S005) e 2 pela Universidade Federal de Lavras (S006 e S007). No que concerne aos projetos bilaterais, 2 somente pela UFLA (S009 e S013); 2 pela UFLA em parceria com a Amipa (S008, S012); 2 pela Amipa (S011, S015); 1 pela EPAMIG, EMATER-MG e SAF-MAPA (S013). Nas próximas seções, far-se-á uma síntese da atuação das Instituições Brasileiras Cooperantes (IBC) implementadoras, com a apresentação do perfil – exceto da Embrapa, analisada na Seção 5 – e dos projetos de cooperação que foram executados entre 2012 e 2021. O objetivo é realizar um panorama do projeto BRA/12/002.

4.2.2 Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)

No escopo temporal de 2000 a 2021, considerando o parâmetro de projetos ou atividades isoladas de cooperação técnica bilateral no segmento agrícola para o continente africano coordenados pela ABC/MRE, dos 164 realizados no período, a Embrapa participa de 97 deles. Desses 97, atua em 84 como única instituição executora brasileira, dos quais 19 tem como objeto o algodão (Quadro 10), sendo apenas 5 no escopo do BRA/12/002: as atividades isoladas ou simplificadas A002 e A008, e os três projetos regionais S002, S003 e S005.

Quadro 10 - Lista de Atividades Isoladas e Projetos cotonícolas na cooperação bilateral África (2000-2021)

Projeto	País	Ano
BRA/04/044-A022 - Identificação das Necessidades Beninenses na Área da Cotonicultura.	Benin	2006
BRA/04/044-A023 - Identificação das Necessidades Malienses na Área da Cotonicultura.	Mali	2006
BRA/04/044-A024 - Identificação das necessidades Burquinenses na área da Cotonicultura.	Burkina Faso	2006
BRA/04/044-A123 - Visita Técnica na Área da Cotonicultura - Benin	Benin	2007
BRA/04/044-A124 - Visita Técnica na Área da Cotonicultura - Mali	Mali	2007
BRA/04/044-A125 - Visita Técnica na Área da Cotonicultura - Burkina Faso	Burkina Faso	2007
BRA/04/044-A126 - Visita Técnica na Área da Cotonicultura - Chade	Chade	2007
BRA/04/044-A208 - Missão aos países do Cotton-4 (Benin, Mali e Burkina-Faso) para detalhamento de programa de cooperação no setor cotonícola	Benin, Mali e Burkina-Faso	2008
BRA/04/044-A235 - Reunião na Embrapa Algodão para detalhamento de atividades de cooperação com o Cotton-4.	Benin, Burkina Faso, Chade, Mali	2008
BRA/04/043-A192 - Missão da Embrapa para definição das providências preliminares necessárias à implementação do Projeto Cotton-4.	Benin, Burkina Faso, Chade, Mali	2009
BRA/04/043-S110 - Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali)	Benin, Burkina Faso, Chade, Mali	2009-2012
BRA/04/044-A496 - Apresentação do Programa “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali)” na 13ª Reunião do Mecanismo Consultivo do Algodão na Organização Mundial do Comércio.	Benin, Burkina Faso, Chade, Mali	2010
BRA/04/044-A504 - Missão dos Representantes do Cotton-4 na OMC ao Brasil para conhecer a experiência brasileira no setor algodoeiro	Benin, Burkina Faso, Chade, Mali	2010
BRA/12/002-A002 - Prospecção de Projeto para o Desenvolvimento do Setor Algodoeiro em Moçambique e Malawi	Moçambique e Malawi	2013-2014
BRA/12/002-A008 - Integração Africana para o Melhoramento Genético Sustentável do Algodão ²⁹⁴	Angola, Benin, Botsuana, Burkina Faso, Chade, Etiópia, Mali, Togo	2021
BRA/12/002-S001 - Apoio à Coordenação de Projetos e Atividades de Cooperação Técnica na Área de Algodão	Benin, Botsuana	2012
BRA/12/002-S002 - Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali)	Benin, Burkina Faso, Chade e Mali	2012
BRA/12/002-S003 - Projeto Regional de fortalecimento do Setor Algodoeiro nas bacias do Baixo Shire e Zambeze	Moçambique e Malawi	2014
BRA/12/002-S005 - Fortalecimento Tecnológico e Difusão de Boas Práticas Agrícolas para o Algodão em Países do C-4 e no Togo	Benin, Burkina Faso, Chade e Mali	2014

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da ABC (2022).

Nesta seção, o objetivo é fazer um panorama dos 3 subprojetos cotonícolas integrantes do BRA/12/002: Projeto Cotton-4 (S002), Projeto Cotton-4 + Togo (S005) e Projeto Shire Zambeze (S003). Salienta-se que entre 2009 e 2012, o Projeto piloto Cotton-4 estava fora do âmbito do BRA/12/002, por isso, esta fase inicial será apresentada unicamente para entendimento do desenvolvimento do modelo de cooperação técnica Sul-Sul do Brasil.

²⁹⁴ Segundo a lista de projetos fornecida pela ABC/MRE em 2022, a Associação Mineira dos Produtores de Algodão (AMIPA) e a Universidade Federal de Lavras (UFLA) fariam parte dessa atividade isolada.

4.2.2.1 Projeto Cotton-4 (S002): o projeto piloto

O adensamento das relações do Brasil com países africanos, encetadas durante o desenrolar do contencioso do algodão na OMC (2002-2014), foram estimuladas seja pela busca de apoio político ao pleito brasileiro, seja pela Política Externa Brasileira direcionada para a CSS. Benim, Burquina Faso, Chade e Mali são os países com maior produção de algodão no continente africano e, ao terem sido os propositores da Iniciativa do Algodão no Comitê de Agricultura da OMC (TN/AG/GEN/4), a qual ampliou o debate sobre subsídios distorcivos do mercado internacional da *commodity*, passaram a ser identificados como grupo “Cotton-4”.

Neste contexto, a partir das interações na esfera da OMC e da oferta da experiência do Brasil na cultura do algodão via cooperação técnica, ocorreram missões brasileiras de caráter técnico-político ao Benim, a Burkina Faso e ao Mali. Em fevereiro de 2006 e maio de 2008, missão conjunta ABC e Embrapa. E em novembro de 2008, missão do consultor da ABC, Sebastião Barbosa – funcionário aposentado da Embrapa-, corroborando o diagnóstico de baixa produtividade relacionada a defasagem tecnológica²⁹⁵.

Ainda em 2006, o Brasil também receberia autoridades desses países a fim de conhecerem a expertise na cotonicultura com visitas à Embrapa, por exemplo. Em fevereiro de 2007 seria firmado o Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e União Africana e, no ano seguinte, negociados os termos do projeto para transferência de tecnologia no setor cotonícola dentro da esfera da Cooperação Sul-Sul, o Projeto Cotton-4.

Assinado em março de 2009, recebendo o código da ABC de BRA/04/043-S110, teve por base legal o Decreto n. 99.711/1990, o Acordo de Cooperação Técnica entre a República Federativa do Brasil e a União Africana (28/02/2007), e os Protocolos de Intenções com os países do C-4²⁹⁶. A Embrapa, empresa pública de pesquisa brasileira, implementou o projeto em co-execução com as instituições públicas de pesquisa agropecuárias dos países parceiros: o *Institut National des Recherches Agricoles du Bénin* (INRAB) do Benim, o *Institut de l'Environnement et de Recherches Agricoles* (INERA) de Burkina Faso, o *Institut Tchadien de Recherche Agronomique pour le Développement* (ITRAD) do Chade, e o *Institut d'Economie Rurale* (IER) do Mali. Por conseguinte, os pesquisadores dessas instituições foram os beneficiários diretos da cooperação via treinamento e capacitações: nas Unidades

²⁹⁵ Adriana Bueno (2018a, p. 154-156) compara e analisa com mais detalhes a perspectiva técnica das missões de 2006 e 2008, com elaboração de quadro das demandas dos países africanos da primeira missão, sobretudo pelo acesso ao conteúdo do Relatório da Missão de 2006.

²⁹⁶ No Sistema Administrativo de Informações Contratuais da Embrapa (SAIC) seria cadastrado com o código 10200.09/0091-7 (Bueno, 2018a, p. 156).

Descentralizadas da Embrapa no Brasil, nos países do C-4 e na Unidade Piloto de Demonstração em Sotuba/Mali.

O Instituto Nacional de Pesquisas Agrícolas do Benin (INRAB), é uma instituição pública vinculada ao Ministério de Agricultura, Pecuária e Pesca, criada em 1992 (Decreto nº 92-182). As atividades de pesquisa são desenvolvidas em 6 *Centres de Recherches Agricoles* (CRA), dos quais compete ao *Coton et Autres Fibres Textiles* (CRA- CF), de caráter nacional, a cultura do algodão. Com sede diretiva em Cotonou, o CRA-CF tem duas sedes regionais: a *Parakou* - “*Antene Nord*” e a *Bohicon* - “*Antene Sud*”. A manutenção da pesquisa tem se dado com recursos financeiros provenientes da *Association Interprofessionnelle de Coton* (AIC) e do *Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement* (CIRAD).

O Instituto Nacional de Pesquisas Agrícolas e Ambientais (INERA) de Burkina Faso, criado em 1996 pela fusão do *Institut d’Etudes et de Recherches Agricole* e do *Institut de Recherche en Biologie et Ecologie Tropicale*, é um dos quatro institutos do Centro Nacional de Pesquisas Científicas e Tecnológicas (CNRST), do Ministério do Ensino Secundário, Superior e da Pesquisa Científica (MESSRS). A Estação de Farako-Ba em Bobo Diolassou, onde se encontra a sede nacional do INERA, é a mais importante estação experimental do país. O custeio das despesas com pessoal e eletricidade ficam a cargo do Estado, mas o funcionamento da estação depende de parcerias, financiamento externo e cooperação. No caso do algodão – Programa *Recherche Coton* -, 98% do orçamento era proveniente de recursos das sociedades algodoeiras em 2015 (Consórcio Plan; Articulação Sul, 2015a, p. 5).

O Instituto Chadiano de Pesquisas Agrícolas para o Desenvolvimento (ITRAD) foi criado em 1998 (lei 001/PR/98), tem personalidade jurídica e autonomia financeira, mas sob a tutela administrativa do Ministério da Agricultura e dependente de recursos públicos - maior parte do financiamento. Além de ter dois eixos de trabalho - pesquisa e produção de sementes -, está dividido em centros regionais. O *Centre Régional de Recherche Agricole* (CRRA) da zona *soudanienne* é o responsável pela produção de sementes de algodão, tendo acordos de produção com a *Coton Tchad*.

O Instituto de Economia Rural (IER), criado em 1960, é uma instituição pública, com autonomia financeira, subordinada ao Ministério da Agricultura do Mali. Dos 6 Centros de Pesquisa que coordena, incumbe ao Centro de Pesquisa de Sissako, na principal região produtora, o Programa de Algodão do IER. No entanto, na missão do consultor da ABC ao Mali, em novembro de 2008, foi definida que a Unidade Piloto de Demonstração do Projeto seria instalada na Estação Experimental de Sotuba, pertencente ao Centro Regional de

Pesquisas Agrícolas (CRRA de Sotuba) do IER, localizada nos arredores da capital Bamako. Na capital, também passaria a residir o coordenador brasileiro do projeto: entre 2009-2010, o engenheiro agrônomo aposentado da Embrapa, Geovando Vieira Pereira²⁹⁷; entre 2010-2013, o funcionário da Embrapa, José Geraldo Di Stéfano²⁹⁸.

Por ser o principal Centro de Pesquisas do Mali, o *Centre Regional de Recherche Agronomique* (CRRA – Sotuba) realiza a gestão administrativa dos demais Centros de Pesquisa, assim como, desenvolve estudos sobre a cultura do algodão dentre as suas 17 linhas de pesquisa. Em termos de custeio, o Estado paga as despesas com pessoal e eletricidade do CRRA; ficando a cargo da iniciativa privada, de projetos específicos e de Cooperação internacional o aporte de recursos para outros gastos. À vista disso, o CRRA-Sotuba recebia, em 2015, “[...] parte do seu financiamento da CMDT e das empresas produtoras de insumos para a pesquisa específica sobre seus produtos” (Consórcio Plan; Articulação Sul, 2015a, p. 5).

Com duração inicial prevista para 36 meses (01/03/2009-29/02/2012), o projeto de natureza estruturante²⁹⁹ e caráter regional, foi o primeiro nesses termos a ser empreendido pela ABC em parceria com a Embrapa. O foco dar-se-ia na construção de capacidades (*capacity building*) por meio de capacitação e transferência de tecnologia, baseado em conhecimentos gerados no Brasil para a produção de algodão em condições tropicais, às quais assemelhar-se-iam às savanas úmidas dos países do Cotton-4. O objetivo de desenvolvimento foi “[...] contribuir para o aumento da competitividade da cadeia produtiva do algodão nos países do C-4 [...]” (PRODOC BRA/12/002-S002), por meio de 4 objetivos específicos:

- a) revitalizar a Estação Experimental de Sotuba, em Bamako, para funcionar como Unidade-Piloto de Pesquisa Adaptativa e de Demonstração de tecnologias inovadoras (R1);
- b) desenvolver pesquisa adaptativa nas áreas de melhoramento genético, solos/nutrição/plantio direto e manejo integrado de pragas (R2);
- c) reforçar a capacitação de pesquisadores, técnicos e agricultores líderes dos países do C-4 em novas tecnologias de produção de algodão (R3) e

²⁹⁷ Contratado pela ABC para atuar na sede do projeto no primeiro ano (Bueno, 2018a, p. 158).

²⁹⁸ Selecionado via edital interno da Empresa, cujo processo fora coordenado pela Secretaria de Relações Internacionais da Embrapa (Bueno, 2018a, p. 158).

²⁹⁹ Segundo a definição da ABC/MRE são “[...] “projetos estruturantes” por visarem à criação e à estruturação de instituições para capacitação de mão-de-obra em áreas deficientes nos países que demandavam essa cooperação” (Brasil; MRE; ABC, 2023).

- d) preparar e disseminar materiais de divulgação sobre os conhecimentos validados para a melhoria da produção do algodão nos países do C-4 (R4).

Em termos de principais resultados atingidos pela execução do projeto, pode-se sintetizar, a partir dos Relatórios de Atividades ou da CTSS em Algodão da ABC (2011-2015) e do Relatório Final do Projeto Cotton-4 (2015), que:

- a) A revitalização da Estação Experimental de Sotuba foi bem-sucedida: construção do Centro Cotton-4 e de laboratórios/aquisição de equipamentos, o que deu visibilidade ao Projeto dentro da Estação; e a revitalização do campo experimental e seus laboratórios/aquisição de equipamentos, cujo uso promove a validação e disseminação das técnicas brasileiras. No Relatório Final (2015), salientava-se haver a subutilização de alguns equipamentos e carência de recursos humanos (laboratório de biotecnologia), assim como a questão da gestão do Centro ainda não estar sob responsabilidade do Mali.
- b) Em termos de conhecimentos da Embrapa introduzidos e validados: pesquisas adaptativas foram executadas em 21 capacitações nos três eixos do projeto (Manejo integrado de pragas/laboratório em Bamako, melhoramento genético e plantio direto), com 425 técnicos treinados. A transferência de 10 variedades brasileiras de algodão de domínio público da Embrapa para as instituições parceiras, que foram utilizadas e adaptadas, e o envio de sementes de Adubação Verde, atestaram uma abertura do Brasil no que se refere a tecnologia de produção de sementes.
- c) A capacitação em novas tecnologias de produção de algodão beneficiou sobretudo os pesquisadores das instituições parceiras (18 cursos no Brasil e nos países parceiros), que avaliaram positivamente os conteúdos e a metodologia, e o conhecimento e a postura dos técnicos da Embrapa. No entanto, ponderaram como negativo: a rotatividade dos técnicos da Embrapa entre as atividades, o que implicava em perda de continuidade temática; a questão idiomática prejudicando a fluidez nas capacitações, por haver apenas um tradutor na capacitação, muitas vezes, sem conhecimento técnico; e a falta de *follow-up* após os cursos por parte dos técnicos da empresa brasileira.

- d) Foram elaborados com a participação de todas as instituições executoras do projeto:
3 Manuais de Boas Práticas Agrícolas (MBPA), 5 Circulares Técnicas para os técnicos agrícolas e 2 publicações de divulgação do projeto.³⁰⁰

O caráter estruturante também condiciona o resultado do projeto a “[...] atuação do país parceiro na gestão e condução [...]” (Rizzo, 2019, p. 19). Como foi o primeiro projeto estruturante dessa monta - vide o orçamento, a abrangência temporal e de objetivos estabelecidos -, os mecanismos de gestão foram sendo desenvolvidos e aprimorados: Comitê Gestor, Coordenador permanente e ponto focal. Designar um ponto focal encarregado pelo projeto nas instituições parcerias contribuiu para melhorar a comunicação entre elas. A nomeação do coordenador para residir em Bamako, cujo comprometimento e empenho foram vistos com admiração e “[...] inspiração para os pesquisadores da Estação de Sotuba [...]” (Consórcio Plan; Articulação Sul, 2015a, p. 22, 44), também foi apontada tanto pelos entrevistados na avaliação quanto pelos entrevistados por esta pesquisadora (Araújo, A., 2021; Bueno, 2021; Oliveira, R., 2022; Severino, 2021) como fator essencial para o êxito do projeto.

Conforme o Relatório Final do Projeto, o Comitê Gestor foi essencial para possibilitar a aplicação do princípio da horizontalidade e a gestão compartilhada, pois “[...] houve alto grau de participação e capacidade de incidência de atores e líderes locais em todas as fases do projeto [...]” (Consórcio Plan; Articulação Sul, 2015a, p. 5).

Em geral, as reuniões seguiram o seguinte formato: um representante do país anfitrião assumia o papel de presidente ou moderador da reunião que se iniciava com as apresentações de cada país sobre as atividades desenvolvidas, dificuldades encontradas e resultados obtidos. Em seguida eram definidas resoluções e recomendações para a etapa seguinte do Projeto e os resultados das recomendações da reunião anterior eram avaliadas (Consórcio Plan; Articulação Sul, 2015a, p. 42).

Entre 2009 e 2013, foram realizados 6 Reuniões do Comitê Gestor do Projeto. Inicialmente identificado como Comitê Diretivo, participam representantes dos países do C-4, da ABC, da Embrapa e, em algumas reuniões, do PNUD, havendo alta rotatividade entre os membros (Bueno, 2018a, p. 161)³⁰¹. Na **I Reunião do Comitê Gestor (RCG)**, realizada em Brasília, Brasil, março de 2010, destaca-se que além da nomeação do funcionário da Embrapa, Dr. José Geraldo Di Stéfano, como coordenador do projeto em Sotuba (Mali), são apresentados os primeiros resultados das atividades. Em agosto, na **II Reunião do Comitê Gestor (RCG)**,

³⁰⁰ Para análise detalhada desses resultados, sugere-se a leitura de Bueno (2018a, p. 158-165) e do Relatório de Avaliação do Projeto Cotton-4 (Consórcio Plan; Articulação Sul, 2015).

³⁰¹ Como referenciado anteriormente, o IBA não participa das Reuniões do Comitê Gestor dos Projetos, mas do Comitê de Acompanhamento do Projeto (CAP), onde recebe relatórios e informações.

em Uagadugu, Burkina Faso, o Coordenador do Projeto introduz o conceito de “*famille forgeron*”, como guia para a cooperação, e define as vitrines tecnológicas como estratégia para demonstração e desenvolvimento das inovações tecnológicas. Assinala-se que, em resposta às demandas dos países parceiros para cooperação com a Embrapa em outras culturas, são aludidas a existência de outras instituições parceiras agrícolas da ABC na oferta de cooperação, informando que a Embrapa teria limitações para realizar a cooperação internacional (Ata da 2ª RCG, de 11-13 ago. 2010). Isto chama a atenção para a limitação da atuação da Embrapa como IBC executora, já no ano de 2010.

Em março de 2011, na **III Reunião do Comitê Gestor (RCG)**, em Cotonou, no Benin, ademais da exposição das atividades realizadas e a importância da padronização destes nos países, aborda-se a questão do planejamento da avaliação de meio termo a ser realizada pela ABC e Embrapa, e decide-se pela extensão do projeto até dezembro de 2012. Em outubro, na **IV Reunião do Comitê Gestor (RCG)**, em Ndjamena, no Chade, o foco está na elaboração do MBPA e na conclusão dos trabalhos para a inauguração da Estação Sotuba para 2012. Ainda em dezembro, na I Reunião do Comitê de Avaliação do Projeto C-4, uma espécie de avaliação de meio termo, analistas da ABC e da Embrapa examinaram e discutiram os resultados do projeto relativos ao período entre 2009 e dezembro de 2010.

Em maio de 2012, na **V Reunião do Comitê Gestor (RCG)**, em Brasília, Brasil, ressalta-se, novamente, a importância do projeto e a manutenção das atividades apesar da instabilidade política e institucional no Mali. Além disso, ocorre a apresentação de propostas pelos países do C-4 para a Fase II do projeto e a alusão ao uso do fundo do IBA para financiá-lo. Em todas as reuniões do Comitê Gestor, a questão da CSS e sua especificidade é colocada em evidência, seja pelos representantes da ABC, seja pelo Coordenador da Embrapa no Mali, Geraldo Di Stéfano.

O marco para a expansão da cooperação técnica brasileira para a cotonicultura ocorreu em 2012, com a assinatura: do MdE entre ABC/MRE-IBA e do Projeto guarda-chuva BRA/12/002 “Apoio ao Desenvolvimento do setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul”, entre a ABC/MRE e o PNUD, cujo aporte financeiro cabe ao IBA. A partir da assinatura da Nota Técnica “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade, Mali)” de 27/07/2012, houve a transferência das atividades não concluídas do Projeto BRA/04/043-S110 “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade, Mali)” para o subprojeto BRA/12/002-S002.

Nesta Nota, identifica-se a distinção entre a execução do Cotton-4 sob o projeto BRA/04/043-S110, entre 01/03/2009 e 25/07/2012; e as atividades realizadas na esfera do

BRA/12/002, iniciadas em 27/07/2012. Tal transposição é fundamentada na limitação orçamentária da Agência e na similaridade de objeto entre os projetos. Ademais, a Nota enfatizaria as delimitações das atividades de cooperação àquelas contidas no projeto guarda-chuva³⁰². O subprojeto Cotton-4, cuja vigência dar-se-ia entre 01/07/2012 e 31/12/2013, teve duas atividades isoladas específicas relacionadas (BRA/12/002-A001 e BRA/12/002-A003), conforme o Quadro 11.

Quadro 11 - Atividades isoladas e subprojeto relacionados ao Projeto Cotton-4 (S002)

Subprojeto	Compromisso*	Pagamento*	Saldo*	Período	Instituição Implementadora
BRA/12/002-A001 Fortalecimento das Unidades Demonstrativas do Programa "Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali)"	59.198,41	59.198,41	0	12/06/2012 12/12/2012	Embrapa: Unidade Agrobiologia
BRA/12/002-A003 Construção do Marco Analítico de Avaliação do Projeto Cotton-4	21.510,37	21.510,37	0	05/08/2013 31/05/2015	Escola Nacional de Administração Pública
BRA/12/002-S002 Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali)	1.346.285,47	1.346.285,47	0	27/07/2012 31/12/2013	Embrapa

Fonte: Elaborado pela autora a partir dados disponibilizados pela ABC (2022).

*Legenda: valores de compromisso, pagamento e saldo em dólares.

Em termos orçamentários, em 2009, a previsão para o projeto (BRA/04/043-S010) era de US\$ 5,21 milhões de dólares, cabendo a ABC o montante de US\$ 4,11 milhões e a Embrapa US\$ 0,89 milhões – calculados em horas técnicas dos funcionários disponibilizados – totalizando o valor arcado somente pelo Brasil, que seriam corresponderiam a 96% do total do projeto (Bueno, 2018a, p. 157). De acordo com Bueno (2018a, p. 157), após finalizado, os cálculos apontam que o governo brasileiro teria aportado de fato US\$ 3,03 milhões, pois o IBA teria alocado US\$ 1,35 milhões no orçamento final do projeto.

À ABC/MRE cabe a coordenação do projeto e do financiamento, que é proveniente do orçamento do projeto guarda-chuva carreado pelo MRE no IBA (projeto 10.023). Como a Agência não tem um marco legal que permita a transferência direta de recursos para os países

³⁰² “2. O Projeto BRA 04/043-S110 “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade, Mali)” faz parte deste documento e sua execução, no âmbito do Projeto BRA 12/002 seguirá, rigorosamente as ações de cooperação detalhadas naquele documento” (MRE, ABC, Nota Técnica BRA/12/002-S002, 2012).

parceiros, tais recursos eram repassados ao PNUD Brasil, que os encaminhava ao PNUD Mali ou para a conta do Projeto gerida pelo Coordenador Técnico da Embrapa residindo no Mali – que exercia o papel de depositário dos recursos financeiros. Deste modo, o processo de compra de equipamento era tido como burocraticamente moroso e complicado: faltaria clareza nos procedimentos, como ilustraria as dificuldades na definição dos termos de compra e no processo licitatório. Adriana Bueno (2018a, p. 162) identificaria a dificuldade de compra de bens e equipamentos como fator endógeno gerador das revisões substantivas e prorrogações do projeto. Como analista responsável pelo projeto na Coordenação de Cooperação Técnica (CCT) da Secretaria de Relações Internacionais (SRI) da Embrapa (2011-2016), atribuiria essas dificuldades à pouca experiência do Brasil e ao tamanho do projeto, assim como a quantidade de atores envolvidos no processo de aquisição (Bueno, 2018a, p. 162)³⁰³.

A **VI Reunião do Comitê Gestor (RCG)**, em novembro de 2013, em Bamako, Mali, teve o foco na apresentação dos resultados para avaliação e encerramento do Projeto C-4, assim como na justificativa para a implementação de uma segunda fase. Debateu-se o processo de avaliação externa (indicadores) a ser realizada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), cuja construção do marco analítico seria desenvolvida conjuntamente com as instituições dos países parceiros. Ademais contou com a presença de uma delegação do Togo, país que viria a participar da segunda fase.

Antes da delineação do perfil do Projeto Cotton-4 + Togo, coube a ABC introduzir os conceitos dos componentes do marco lógico do projeto em consonância com o Manual de Cooperação Técnica Sul-Sul da ABC, editado naquele ano. O Projeto Cotton-4 + Togo teria 7 eixos (resultados) a serem concluídos em 36 meses, considerando a necessidade de nivelamento dos pesquisadores do Togo com seus congêneres do projeto, e a recomendação de maior incorporação dos extensionistas e dos produtores com ênfase na divulgação das boas práticas agrícolas.

4.2.2.2 *Cotton-4 + Togo (S005)*

³⁰³ A Coordenadoria de Cooperação Técnica (CCT) da Secretaria de Relações Internacionais (SRI) da Embrapa era responsável por elaborar, articular, coordenar e gerenciar projetos de cooperação técnica; assim como a recepção de visitas técnicas internacionais à Sede e às Unidades Descentralizadas. No caso dos projetos cotonícolas, ela dependia da anuência da Diretoria Executiva da Embrapa para tomada de decisões macro sobre o projeto (Bueno, 2021; Ferreira, 2022; Oliveira, R., 2022; Santana, 2018), conforme será explorado na seção seguinte.

Em consonância com o princípio de a cooperação brasileira ser orientada por demandas (*demand driven*), a solicitação dos países pela continuidade para a expansão e consolidação dos resultados obtidos no Projeto Cotton-4 deram origem a uma segunda fase. Esta solicitação veio ao encontro dos interesses do governo brasileiro em continuar tal cooperação, com base sobretudo na disponibilidade dos recursos financeiros do IBA para o seu desenvolvimento, e da Embrapa em continuar como IBC no projeto. Nessa fase, além de ser mantido o objetivo de contribuir para o aumento da competitividade da cadeia produtiva do algodão dos países do C-4, houve o ingresso do Togo³⁰⁴.

Ainda que assinado em dezembro de 2014, sob o código da ABC “BRA/12/002-S005”³⁰⁵, sua vigência inicia no ano seguinte, com previsão de duração de 48 meses (02/01/2015 a 07/12/2018). Todavia, após prorrogações, é encerrado em 30/06/2020, totalizando 66 meses, com orçamento inicial de US\$ 8.837.098,00 (Bueno, 2018a, p. 186). Às instituições executoras dos países parceiros do C-4, o INRAB, o INERA, o ITRAD, o IER; agrega-se o Instituto Togolês de Pesquisa Agronômica (ITRA). O *Institut Togolais de Recherche Agronomique (ITRA)* é criado em 1997 (decreto n.º 97-106/PR) como sociedade anônima de economia mista. Em 2008, é transformado em estabelecimento público de caráter científico (Decreto n.º 2008-118/PR) sob a tutela técnica do Ministério do Ensino Superior e de Pesquisa e de gestão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural. Com sede em Lomé, está dividido em quatro *Centres de Recherche Agricole (CRA)*, em consonância com as 4 regiões agroecológicas do país, cujo programa de pesquisa para o algodão é desenvolvido no Centro de Pesquisa Agronômica da Savana Úmida (CRA-SH) em Kolokopé.

O Projeto Cotton-4 + Togo tinha dois objetivos específicos:

- a) adaptar tecnologias competitivas para o cultivo do algodão em pequenas propriedades no Benim, em Burquina Faso, no Chade, no Mali e no Togo, e
- b) reforçar as capacidades das instituições coexecutoras (INRAB, INERA, ITRAD, IER e ITRA) para o desenvolvimento de soluções tecnológicas adequadas ao setor produtivo algodoeiro dos países parceiros.

³⁰⁴ Demanda do Togo aceita após consulta e anuência dos demais países participantes (Abreu, 2016 *apud* Bueno, 2018a, p. 185). Adriana Bueno, analista responsável pelo projeto, criticaria a falta de coleta de dados para a segunda fase, tendo em vista que o projeto se propunha a instalar Unidades Comunitárias de Aprendizagem (UCAs) nas regiões produtoras (interior do país); diferente da primeira fase, concentrada nas Estações Experimentais das instituições de pesquisas parceiras. A solicitação da Embrapa à ABC de missão de prospecção aos 5 países, restringiu-se a autorização para missão ao Togo (Bueno, 2018a, p. 185-186).

³⁰⁵ Código SAIC/Embrapa: 10200.14/0163-7 (Bueno, 2018a, p. 186).

Em conformidade com as demandas apresentadas pelos países parceiros em suas manifestações, foram constituídos 6 eixos para a segunda fase:

- a) criação de um banco regional de conservação de recursos genéticos do algodão e fortalecimento de unidades nacionais de conservação de germoplasma;
- b) difusão do manual de boas práticas e ações de capacitação correlatas;
- c) fortalecimento de atividades de controle de pragas e doenças e capacitações correlatas;
- d) fortalecimento de estações experimentais vinculadas ao desenvolvimento do setor algodoeiro no Benim, em Burquina Faso, no Chade e no Togo;
- e) desenvolvimento de sistemas de produção de algodão integrados à produção alimentar e capacitações correlatas; e
- f) revisão de tópicos abordados no Projeto Cotton-4 para profissionais do Togo.

Em termos de público-alvo das ações, este abrange “[...] os pesquisadores, extensionistas, técnicos de instituições locais de assistência técnica e extensão rural e produtores líderes [...]” (PRODOC BRA/12/002-S005, 2014, p. 20) dos quatro países, que seriam treinados por meio de atividades de capacitação em unidades da EMBRAPA no Brasil e nesses países. E, por conseguinte, os beneficiários indiretos seriam os demais produtores rurais por meio da disseminação das técnicas validadas no Projeto Cotton-4, difundidas pelas Unidades Comunitárias de Aprendizagem (UCAs) e pela distribuição de um Guia Tecnológico Ilustrado. Como as ações de infraestrutura do Projeto Cotton-4 estavam mais centradas na Estação de Sotuba, no Mali; a segunda fase contempla uma “universalização” de infraestrutura e foco na extensão³⁰⁶. Esta seria levada a cabo via implantação, em cada um dos países, de Unidades Comunitárias de Aprendizagem (UCAs), instaladas junto ao produtor; e as Unidades de Aprendizagem (UAs), instaladas dentro das Estações Experimentais das instituições coexecutoras, voltadas para a capacitação de extensionistas e técnicos locais, os quais ficariam responsáveis pela multiplicação do conhecimento adquirido.

Diferentemente do PRODOC da primeira fase, observa-se maior delimitação das atribuições dos gestores do projeto: ABC, EMBRAPA/SRI e a Unidade Descentralizada da Embrapa (PRODOC BRA/12/002-S005, 2014, p. 48-49), e de pontos como as contribuições não financeiras dos governos, por exemplo. Tais contribuições referem-se, sobretudo, ao uso

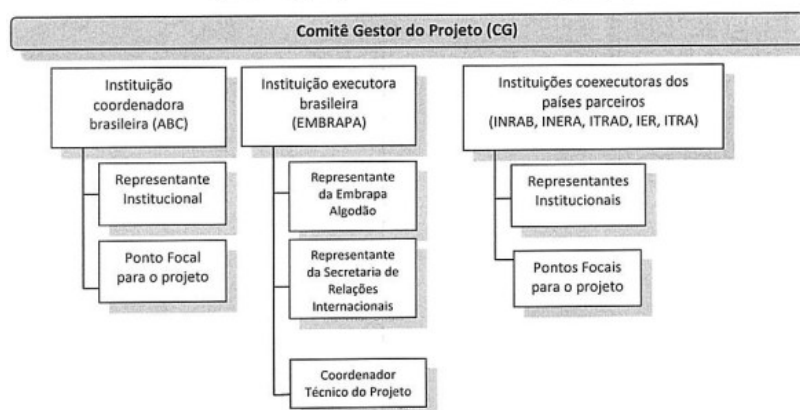
³⁰⁶ “Por extensionistas, entende-se tanto os profissionais das instituições de pesquisa coexecutoras que atuam no serviço de extensão, bem como os técnicos de instituições locais de assistência técnica e extensão rural (exemplo: CMDT, Sofitex, entre outras)” (PRODOC BRA/12/002-S005, 2014, p. 20).

de instalações, ao apoio logístico, aos custos de manutenção de pessoal e instalações revitalizadas pelo projeto, de laboratórios das Estações, gastos com taxas de serviço público como água e energia das instalações das UAs e UCAs (PRODOC BRA/12/002-S005, p. 76). Recorda-se, que a maioria dos institutos de pesquisa/instituições coexecutoras parceiras contam com recursos governamentais limitados, e parte substancial dos aportes financeiros advém da iniciativa privada, das algodoceiras, e de outros projetos de cooperação internacional.³⁰⁷

A partir deste PRODOC, é introduzida a figura do Comitê de Acompanhamento do Projeto (CAP), composto por representantes da ABC, do PNUD e do IBA, aos quais compete o acompanhamento da utilização dos recursos, sobretudo em razão dos compromissos do IBA. Por meio de reuniões tripartites, fundamentadas nos relatórios do Projeto Base preparados pela ABC, e parcialmente disponíveis no sítio do PNUD.

Figura 1 - Organograma do Comitê Gestor do Projeto Cotton-4 + Togo

Figura 01– Organograma do Comitê Gestor do Projeto (CG)



Fonte: PRODOC BRA/12/002-S005, Cotton-4 + Togo (2014, p. 70).

Como instância executiva de gestão e monitoramento do projeto, o Comitê Gestor mantém a dinâmica das reuniões consolidada na primeira fase. Para a tomada de decisão, que exige consenso, preserva-se a composição paritária de 02 representantes de cada instituição parceira coexecutora, da ABC e da Embrapa, consoante com a Figura 1. Durante a execução, foram realizadas 3 Reuniões do Comitê Gestor: 2016, 2017, 2018, sendo que na última há o anúncio do encerramento da participação da Embrapa nas atividades do projeto. Também se agregam, mas como ouvintes, a participação de representantes das algodoceiras, já que em razão da instalação de UCAs em suas unidades, há maior envolvimento de técnicos dessas empresas.

³⁰⁷ Neste sentido, os PCT do Brasil acabam dividindo espaço com outros PCT de doadores tradicionais como França e Estados Unidos, e emergentes como China e Índia. Competindo ou complementando, ainda que indiretamente.

Em abril de 2016, na **I Reunião do Comitê Gestor (RCG)**, em Brasília, Brasil, a sessão solene de abertura contou com a participação de autoridades diplomáticas do Brasil e dos países parceiros, de representantes das instituições coexecutoras e as empresas algodoeiras desses países, representantes da ABC, da Embrapa, do PNUD, do IBA. Inicialmente os debates deram-se sobre as apresentações dos resultados da avaliação externa do Projeto Cotton-4 e do lançamento da publicação “Cotton-4 + Togo: uma parceria de sucesso”, quanto aos pontos positivos e recomendações. Na sequência, centraram-se principalmente nos avanços dos países em 2015; na experiência das empresas algodoeiras e sua importância como financiadoras de pesquisas; no plano de trabalho de 2016. Na gestão administrativa e financeira, pontuava-se a relevância do planejamento para o andamento das atividades; a operacionalidade do PNUD e ao fato de não mais haver coordenador técnico da Embrapa residindo no Mali, por isso, a responsabilidade como depositário seria repassada para um funcionário público da Embaixada do Brasil em cada um dos países parceiros; e ao papel de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU).

Seguindo o princípio da *demand driven* e da horizontalidade, a pedido dos países parceiros, seria ampliada o número de UCAs: de 15 para 19, contemplando todas as regiões produtoras de algodão – Benim (4), Burkina Faso (4), Chade (3), Mali (5) e Togo (3). Ademais, já nesta reunião, começam a aparecer demandas específicas por país, como o projeto apresentado pela Companhia Malinesa para o Desenvolvimento Têxtil (CMDT), do Mali, “Manutenção do potencial produtivo dos solos na zona da CMDT”, com a proposta de duração de 3 anos (2016-2018). Tal demanda seria materializada, posteriormente, no Projeto Cotton Solos, implementado pela Universidade Federal de Lavras (UFLA) como Instituição Brasileira Cooperante (IBC) executora.

Em abril de 2017, na **II Reunião do Comitê Gestor (RCG)**, em Cotonou, no Benim, realizou-se o balanço das atividades do ano anterior, a validação do Plano de Trabalho (2017-2018), as solicitações dos países de aquisição de bens e de capacitações. Nesta reunião, ocorreu a transição da equipe de coordenadores técnicos: analista de projeto da ABC (Armando Vieira), que salientou o papel dos pontos focais e o procedimento de solicitações específicas via “[...] Embaixadas do Brasil em seus respectivos países sempre com cópia para a ABC [...]”; e da Embrapa, que apresentou a coordenadora (Adriana Bueno) e o Ponto Focal do Projeto (Rodolfo Oliveira) dentro da Embrapa. Diferentemente da primeira fase, não havia previsão de transferência de variedades de cultivares de algodão, questão que gerou debates e análise da possibilidade de uso de Autorização de Transferência de Material (ATM). Outrossim,

considerando que apenas 35% das atividades do projeto haviam sido realizadas, houve a solicitação de prorrogação para 2020.

Em agosto de 2018, na **III Reunião do Comitê Gestor (RCG)**, em Lomé, no Togo, como de praxe, houve apresentação do balanço das atividades do ano anterior, validação do Plano de Trabalho (2018/2019) e solicitações dos países parceiros. Nota-se que, além de tópicos como a flexibilidade do projeto em acolher demandas e atividades não previstas no PRODOC, o que influi no seu desenvolvimento, mas caracterizaria sua singularidade como modelo de Cooperação Sul-Sul; a dificuldade de atuação da Embrapa e o encerramento de sua participação do projeto em dezembro de 2018 também são pontuados³⁰⁸. Ainda que o projeto tenha sido estendido até 2019, a questão da transferência da responsabilidade administrativa e financeira para os países permaneceria na pauta. Ademais, discutia-se a realização de uma terceira fase que estava sob a negociação da ABC com universidades e outras instituições brasileiras, para que houvesse a transferência de atividades que não poderiam ser realizadas no âmbito do C-4+Togo, sobretudo nos aspectos de transferência de tecnologia (vulgarização/extensão). A **IV Reunião do Comitê Gestor (RCG)**, programada para junho de 2020, que proveria a avaliação do projeto “[...] foi impossibilitada em razão do atraso de resposta de participação da Embrapa na missão de avaliação final e da subsequente pandemia do Covid-19” (MRE; ABC, 2020, p.19).

A solicitação dos países parceiros pela continuidade do projeto Cotton-4 é realizada ainda durante a execução deste, ou seja, mesmo que tenha sido considerado exitoso, o projeto é observado pelos países parceiros como insuficiente, havendo a necessidade de consolidar esses ganhos. A inclusão das algodoceiras na segunda fase, reforça a ideia de contemplar a cadeia do algodão como um todo. Não se trata apenas do papel que essas empresas têm no setor, mas pelo fato de serem as financiadoras de pesquisa na maioria das instituições coexecutoras, e serem ainda o elo da extensão rural com os produtores de algodão (MRE; ABC, 2016, s/n).

Em termos financeiros, os dados apontam a utilização total do orçamento destinado ao projeto no valor de 3.546.849,44 de dólares, no período entre 04/12/2014 e 30/09/2020. Apesar da exclusão de produtos³⁰⁹ houve realocação de recursos para aplicação às demandas dos países, e.g. compra de veículos e maquinários agrícolas. Em termos institucionais, nesta fase há a

³⁰⁸ Segundo Rodolfo Oliveira (2022), ponto focal do Projeto pela Embrapa e presente na RCG de 2018, a Embrapa apenas reafirmaria que sua atuação se encerraria no prazo inicialmente estipulado – dezembro de 2018, e não participaria da prorrogação do projeto, efetuada pela ABC, para 2019.

³⁰⁹ Conforme Relatório Final do Projeto C-4 + Togo (13/08/2020, p. 8), por meio de decisão conjunta entre a ABC e a Embrapa, oficializada na revisão substancial do projeto de 2018 (Revisão B), foi considerado tecnicamente inviável a construção de um Banco Regional de Germoplasma, por isso, o produto foi excluído.

consolidação da equipe da ABC/MRE para a execução do projeto³¹⁰. Por sua vez, em termos de visibilidade, dois eventos se destacam: o lançamento da publicação “Cotton-4+Togo: uma parceria de sucesso”, em três idiomas; e o recebimento do segundo lugar no Prêmio “S3 Award” de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento Sustentável, organização conjunta entre o Escritório Regional do PNUD na América Latina e o Caribe (RBLAC) e o Escritório de Apoio a Políticas e Programas/Cooperação Sul-Sul (BPPS/SSC).

Em termos de avaliação, o Relatório Final do Projeto (2020) identificaria efeitos positivos e negativos resultantes do projeto. Como positivos, apontaram-se o êxito do “Ateliê de Sustentabilidade” (2019) – capacitação para perenidade das ações após encerramento do Projeto - e a criação de corredores com plantas forrageiras como solução para a transumância dos animais, em razão da impossibilidade de demarcação ou cercamentos de propriedades. Como efeitos inesperados e negativos ao Projeto, pela IBC executora, o afastamento do coordenador local da Embrapa, o agrônomo José Di Stéfano, em dezembro de 2016. E a, conseqüente, ausência de atuação técnica da Embrapa desde 2017 (realização de poucas atividades), com a posterior saída definitiva da Empresa em dezembro de 2018 (conforme III RCG em 2018). Além disso, as dificuldades com os trâmites burocráticos do PNUD Nova Iorque – prestação de contas – que gerou atrasos nos repasses dos recursos.

Nesse contexto, a não realização de atividades no Projeto – tais como treinamentos e capacitações – é passível de ponderação. Ademais da importância da produção do parasitoide tricograma em laboratório para o controle de pragas - terceiro eixo -; observa-se que a Embrapa realizou apenas uma capacitação no laboratório de Sotuba, em 2015. Em 2019, ainda dentro do escopo do projeto, a Associação Mineira de Produtores de Algodão (AMIPA) realizaria uma visita técnica a Estação de Sotuba, Mali, em outubro, na qual identificaria a necessidade de adequações no laboratório para seu funcionamento. Em dezembro, no laboratório na Sede da AMIPA, em Uberlândia, Minas Gerais, Brasil, seria realizada capacitação do Diretor do laboratório e dos técnicos da Estação Sotuba, e formação de 01 entomologista e 01 técnico de cada país.

Por um lado, esta “ausência técnica” ou saída de IBC executora do projeto antes do encerramento proveria subsídios ao argumento da fragilidade dos projetos de cooperação técnica algodoeiros iniciais em terem apenas uma IBC executora, dado a quantidade de eixos,

³¹⁰ “Ademais, uma equipe consistente na ABC foi instituída para a execução do Projeto. Até 2015, o Projeto contava apenas com um auxiliar, uma analista de projetos na sede da ABC, e somente um responsável administrativo-financeiro baseado no Mali. Em 2016, a equipe conta, além da equipe anterior, com uma assistente de projetos na ABC, e mais 04 assistentes administrativos, distribuídos no Benim, Togo, Chade e Burkina Faso” (MRE; ABC, 2016, p. 13).

atividades estipuladas e países parceiros (Caixeta, 2021). Por outro, possibilitaria demonstrar a expertise específica da Amipa na seara do Tricograma, propiciando seu ingresso na cooperação cotonícola como IBC executora em 2019, no Projeto Cotton Senegal. Ainda que a Amipa já participasse como executora, no projeto com a UFLA (BRA/12/002-S006) desde 2015, é a partir de 2019, que sua atuação na cooperação passa a ser mais expressiva.

4.2.2.3 Projeto Cotton Shire-Zambeze (S003)

Denominado de “Cotton MaMo” durante as missões técnicas de 2013³¹¹, o “Projeto regional de fortalecimento do setor algodoeiro nas Bacias do Baixo Shire e Zambeze” (BRA/12/002-S003), Projeto Cotton Shire-Zambeze, compreende o objetivo de contribuir para a competitividade do setor algodoeiro do Malawi e de Moçambique. Trata-se do segundo projeto executado pela Embrapa, se consideramos o Projeto Cotton-4 + Togo como a segunda fase do Projeto Cotton-4.

Diferentemente do projeto piloto, está no contexto de adaptação da ABC/MRE ao aumento no volume de projetos de cooperação técnica, especificamente na cotonicultura. Na elaboração da minuta e, depois do PRODOC do Cotton Shire-Zambeze, houve o enquadramento do texto e da estrutura lógica às normas do recém editado Manual de Gestão da ABC (2013). Assim, tinha-se por expectativa que o Projeto Shire Zambeze se tornasse o modelo de elaboração de projeto dentro da Agência.

Assinado em novembro de 2014, para vigor até 2018, teve como instituições parceiras executoras nesses países: o Departamento de Pesquisa Agropecuária e Serviços do Malawi (DARS)³¹² e o Instituto do Algodão e Oleaginosas de Moçambique (IAOM)³¹³. O cultivo do algodão é semelhante em termos de práticas culturais empregadas pelos dois países, compartilhando as mesmas razões para baixa produtividade agrícola: utilização de prática de cultivo ultrapassada, uso de sementes de baixa qualidade e devido à degradação dos solos decorrente do emprego de sistemas de produção inadequados (PRODOC BRA/12/002-S003,

³¹¹ **BRA/12/002-A002** - Prospecção de Projeto para o Desenvolvimento do Setor Algodoeiro em Moçambique e Malawi, realizado pela Embrapa, com custo de 61.680,34 dólares, pelo período de 01/04/2013 a 31/07/2014.

³¹² *Department of Agricultural Research & Technical Services* (DARTS), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento da Agricultura, Água e Irrigação (MoAIWD), é responsável pela pesquisa agropecuária.

³¹³ Em 1991, é criado o Instituto do Algodão de Moçambique (Decreto 7/91) para fomentar as atividades relacionadas ao setor, cujas competências e atribuições são redefinidas em 2015 (Decreto nº 36/2015). Em 2020, é extinto o IAM e criado o Instituto do Algodão e Oleaginosas de Moçambique (IAOM). Trata-se de instituto público, com autonomia patrimonial e financeira, sob a tutela do Ministro da Agricultura e Desenvolvimento Rural de Moçambique.

2014, p. 7). Também a prestação de serviço de assistência técnica é inadequada em função das limitações de recursos humanos e infraestrutura dessas instituições.

Para alcançar a finalidade de expandir a capacidade institucional e de recursos humanos nacionais de Moçambique e Malawi na utilização e disseminação de tecnologias de produção algodoeira em pequenas propriedades, o projeto sustenta-se em 5 eixos:

- a) a validação de sistemas de exploração da produção de algodão, associado a cultivos de produtos alimentares básicos (Resultado 5);
- b) o apoio à transferência de tecnologias adequadas às condições agronômicas e socioeconômicas das regiões-alvo (Resultado 3);
- c) a capacitação de pesquisadores, extensionistas, técnicos locais e produtores-líderes no uso e difusão de tecnologias de produção do algodão (Resultado 5);
- d) o aprimoramento da oferta de sementes de algodão (Resultado 4), e
- e) a melhoria da infraestrutura das instalações (Resultados 1 e 2).

Inicialmente, para a consecução desses eixos, a duração do projeto havia sido programada para 48 meses (21/11/2014 a 21/11/2018). No entanto, o atraso no desenvolvimento do cronograma devido, entre outros, a não realização de atividades no projeto pela Embrapa após 2018 (Ferreira, 2022) e pela eclosão da pandemia de COVID-19 em 2020 (MRE; ABC, 2019, p. 4; 2020, p. 12; 2021, p. 14), acarretou a extensão do projeto até 30/06/2023. A situação pandêmica implicou, igualmente, em atraso nas negociações da segunda fase, validadas em junho de 2022, mas cujo projeto encontrava-se pendente de assinatura.

Houve 5 Reuniões do Comitê Gestor (RCG) entre 2015 e 2018. Em julho de 2015, na **I Reunião do Comitê Gestor (RCG)**, em Lilongue, no Malawi, foram estabelecidos o Comitê Gestor do Projeto e constituído o Centro Regional de Transferência de Tecnologias do Algodão (CRETTA), com sede em Moçambique, mas com objetivo de integrar as competências científicas da cadeia algodoeira de ambos os países³¹⁴. Em março de 2016, na **II Reunião do Comitê Gestor (RCG)**, em Maputo, Moçambique, foram apresentadas as atividades realizadas;

³¹⁴ “[...] Centro Regional de Transferência de Tecnologias do Algodão – CRETTA, enquanto centro multidisciplinar de ciência e tecnologia em produção e comércio do algodão. Ligado tecnicamente ao Instituto do Algodão de Moçambique (IAM) e ao Departamento de Pesquisa Agrícola e Serviços (DARS) no Malawi, o CRETTA tem como encargo atuar como organismo integrador de competências científicas nos diferentes segmentos da cadeia produtiva do algodão no Malawi e em Moçambique. Com sede na província de Manica, em Moçambique, e uma antena (ULTTA) na província de Makoka, no Malawi, tem por missão gerar capacidades técnicas locais, além de gerar e disseminar conhecimentos científicos e tecnológicos destinados à melhoria da produção, produtividade e competitividade da cadeia produtiva do algodão na região do Projeto” (Santana, 2018, p. 12).

o processo licitatório de compras da ABC e PNUD, em que se enfatizou a importância do planejamento financeiro para a liberação dos recursos; o programa geral de treinamento e capacitação; a proposta para regulamentação institucional e técnica de produção de sementes; e a missão de diagnóstico de infraestrutura.

Em maio de 2017, na **III Reunião do Comitê Gestor (RCG)**, em Brasília, no Brasil, são tratadas as atividades realizadas no ano anterior, do Plano de Trabalho Anual I (PAT I) e da aprovação do seguinte. Destaca-se que o Embaixador João Almino, Diretor da ABC, na presidência da reunião, informou a realização do curso na área do algodão em parceria com a UFLA (edições 2017 e 2018). Esta ideia de complementariedade entre os projetos ou de aproximação entre os participantes, também ocorreu na presença de técnicos africanos em eventos como no Congresso Brasileiro do Algodão em 2015³¹⁵.

Em novembro de 2017, na **IV Reunião do Comitê Gestor (RCG)**, em Lilongue, no Malawi, além das atividades realizadas, foram focadas a institucionalização do CRETТА e da ULTTA e a discussão sobre a produção de sementes certificadas. É interessante recordar, que neste projeto o aporte financeiro seria decrescente (100% ano 1 e 2, 70% ano 3, e 50% ano 4) a fim de que fosse buscada a sua sustentabilidade.

Na **V Reunião do Comitê Gestor (RCG)**, em julho de 2018, em Maputo, Moçambique, dentre outros, foram apresentados o balanço das atividades do ano anterior; a proposta para instalação de biofábricas para controle biológico; e a avaliação final que seria realizada no mesmo ano. Notabiliza-se a informação aportada pelo Delegado do IAM em Manica e Tete de que a Embrapa e a UFLA estavam desenvolvendo maquinário: colheitadeira de uma linha e maquinário de deslintamento químico, respectivamente, mas sem previsão de fabricação. O interesse dos países demandantes por tecnologias adaptáveis as suas condições, corrobora com a solicitação realizada pelo Mali na Rodada de negociações no Mecanismo Consultivo do Diretor-Geral da OMC. No caso da Embrapa, a tecnologia estava sendo desenvolvida no âmbito do projeto de cooperação Sul-Sul trilateral +Algodão (GCP/RLA/199/BRA), com a FAO.

A partir de 2019, sem a atuação da Embrapa, o foco de implementação voltou-se para as atividades de campo e aquisição de equipamentos visando a sua continuidade, e na avaliação final do projeto para subsidiar a preparação da fase seguinte (MRE; ABC, 2019, p. 4). Em razão da manutenção das atividades pelas instituições dos países parceiros, os relatórios de 2020 e

³¹⁵ BRA/12/002-A004 Participação de Representantes Africanos dos Projetos Cotton + Togo, Cotton Shire Zambeze e Cotton Victoria no 10º Congresso Brasileiro do Algodão, entre 20/05/2015 e 15/11/2015.

2021 apontam ter havido sustentabilidade no projeto, relacionando-a diretamente a continuidade do aporte financeiro brasileiro³¹⁶.

Entre 2014 e 2021, em termos quantitativos foram realizadas 96 missões, 15 cursos de treinamentos e 8 “dias de campo” (MRE; ABC, 2021, p. 14). A avaliação do projeto, que contou com funcionários cedidos pela Embrapa³¹⁷, indicou resultados positivos em termos de impactos institucionais, socioambientais, econômicos, e no que se refere a ganhos para a ABC e para a Embrapa. No que se alude aos impactos institucionais, houve:

- ✓ aprimoramento da pesquisa e dos conhecimentos e criação de linha de pesquisa em algodão;
- ✓ aumento da capacidade dos recursos humanos – cursos e treinamentos;
- ✓ melhoria na infraestrutura das instituições: com a instituição do Centro Regional de Transferência de Tecnologias do Algodão (CRETTA), vinculado ao Departamento de Pesquisa Agrícola e Serviços (DARS), no Malawi, e ao atual Instituto de Algodão e Oleaginosas de Moçambique (IAOM), e de 4 Unidades Comunitárias de Transferência de Tecnologias do Algodão (UCTTAs) em cada país, assim como aquisição de bens;
- ✓ implementação do programa de produção de sementes de algodão – supervisão Embrapa; produção e beneficiamento de sementes certificadas;
- ✓ internalização de boas práticas;
- ✓ aumento da produção da cultura dos produtores beneficiados diretamente e consequente aumento de renda;
- ✓ melhoria e aprovação de lei de sementes certificadas de algodão em Moçambique com o apoio do Manual de Produção de Sementes, documento preparado pela EMBRAPA.

³¹⁶ “Assim como em 2020, o ano de 2021 foi marcado por dificuldades inerentes à pandemia de COVID-19, somadas à ausência da instituição executora brasileira para dar continuidade às atividades previstas no documento de projeto. Mesmo com as dificuldades supracitadas, as atividades de campo continuaram, com o financiamento do projeto e, principalmente, com o apoio das instituições do Malawi e de Moçambique. Assim, as atividades de seleção de produtores, provimento de insumos e EPI’s, assistência técnica, monitoramento, multiplicação e inspeção de campos, colocação das placas de identificação nas UCTTA’s, comercialização do algodão e deslintamento químico foram mantidas, demonstrando que a estratégia utilizada nas capacitações e treinamentos foi acertada, pois observou-se, com a execução dessas atividades pelos parceiros africanos, que há sustentabilidade das ações resultantes da cooperação brasileira, desde que mantida a contribuição financeira do projeto” (MRE; ABC, 2021, p. 14).

³¹⁷ “Há de se destacar que, mesmo com a ausência da Embrapa nas atividades finais do projeto, a empresa cedeu funcionários do quadro e a sua metodologia de avaliação de impactos para que o projeto tivesse os seus resultados medidos” (MRE; ABC, 2020, p. 14).

Em termos de impactos sociais, pode-se resumir os principais benefícios aportados pelo projeto aos produtores participantes foram “[...] os importantes ganhos na renda e as melhorias na gestão e administração de suas unidades produtivas” (MRE; ABC, 2020, p. 15). No que concerne aos impactos econômicos sobre os rendimentos auferidos, no Malawi houve impacto positivo aos que utilizaram a semente do projeto; já em Moçambique, o impacto foi negativo em razão da utilização da semente em região diferente da definida para o projeto. No Relatório anual da ABC, contudo, concluiu-se haver a possibilidade de as sementes do projeto virem a substituir sementes importadas de outros países, “[...] pois a produtividade constatada durante a avaliação traria impacto econômico significativo, já que as sementes do projeto parecem ter produtividade semelhante à obtida com o uso de sementes importadas, sem o custo mais elevado destas” (MRE; ABC, 2020, p. 16). Em suma, a partir dessa análise, entendeu-se que o projeto estaria qualificado para ter continuidade em uma segunda fase, como já mencionado, em negociação.

No que tange aos “ganhos” para as partes brasileiras, segundo o Relatório de 2020 a ABC teve resultados positivos quanto ao progresso em termos de “[...] gestão do projeto, compartilhamento de informações, diversificação de parceiros técnicos e metodologias de monitoramento ativo e de avaliação” (MRE; ABC, 2020, p. 16). No que se refere a Embrapa, a empresa teria apontado como ganhos “a manutenção da cooperação internacional e consequentes impactos para a inserção internacional da Empresa, oportunidades e parcerias e o conhecimento de novas pragas e doenças que podem, em algum momento, chegar ao Brasil” (MRE; ABC, 2020, p. 16).

Entre o período de 21/11/2014 e 13/09/2022, do orçamento do projeto de 2.850.000,00 de dólares, teriam sido gastos 2.789.560,95 de dólares, ou seja, 97,8% previsto (dado da listagem fornecida ABC em 2022). Apesar da ausência de atuação da Embrapa nas atividades do projeto entre 2019 e 2021 – razões internas da Empresa somadas a pandemia de Covid-19 –, a avaliação de meio termo (2017) teria indicado que 90% das atividades programadas haviam sido concluídas até 30/06/2018 (Santana, 2018, p. 24). Logo, haveria coerência entre as atividades realizadas e o orçamento gasto do projeto.

4.2.3 Universidade Federal de Lavras (UFLA)

A Universidade Federal de Lavras tem sido pioneira em muitos aspectos concernentes ao ensino, a pesquisa e a extensão no âmbito das Ciências Agrárias, desde a sua fundação pelo

missionário presbiteriano estadunidense Dr. Samuel Rhea Gammon em 1908. Como Escola Agrícola de Lavras (EAL), a instituição privada, no formato *college* de ensino superior – cursos de graduação –, teve como primeiro Diretor o agrônomo recém-formado, Dr. Benjamim Harris Hunnicutt (Rodrigues, A., 2013). Em termos jurídicos, o status legal adveio da Lei estadual n.º 690/1917, e o reconhecimento e registros dos diplomas em 1923, pelo Ministério da Agricultura, e a nível federal, em 1936.

É considerada precursora em termos de ciência, ao construir o primeiro silo aéreo (1915) e ao introduzir o primeiro trator no estado de Minas Gerais (1923). Assim como, em decorrência do grande desenvolvimento de conhecimento científico e tecnológico, ao editar a primeira revista agrícola do País: “O Agricultor” (1922). Em termos de extensão, ao realizar a Primeira Exposição Nacional do Milho (1917 e 1922) e a Primeira Exposição Agropecuária do Estado de Minas Gerais (1920), criando a extensão rural (1915) e o serviço de propaganda agrícola (1924) (Rodrigues, A., 2013, p. 69).

Em 1938, modifica seu nome para Escola Superior de Agricultura de Lavras (ESAL). Em dezembro de 1963, a Escola é federalizada (Lei nº 4.307/1963), sendo retirada da esfera privada e passando a ser uma instituição federal de ensino superior público. Os cursos de pós-graduação *stricto sensu* nas áreas das ciências agrárias e administrativas seriam criados em meados da década 1970³¹⁸. No entanto, foi apenas em 1994 que se torna a Universidade Federal de Lavras (UFLA), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (Lei n.º 8.956/1994)³¹⁹. A partir de 2007, começa a ampliar seu escopo com novos cursos de graduação, agregando as áreas de exatas, humanas e ciências da saúde, as suas atividades; estando desde 2011 entre as 10 maiores universidades públicas constantes no Índice Geral de Cursos (IGC) do Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – MEC/INEP (Caetano, 2019).

Entre as 9 Unidades Acadêmicas, a Escola de Ciências Agrárias de Lavras (ESAL) está dividida em 7 departamentos: Gestão Agroindustrial (DGA), Fitopatologia (DF), Entomologia (DEN), Ciências Florestais (DCF), Ciência do Solo (DCS), Ciência dos Alimentos (DCA), Agricultura (DAG). Destes, os que têm compartilhado a sua experiência com os projetos cotonicultores estudados são o Departamento de Agricultura (DAG), o Departamento de Ciências e Solos (DCS).

³¹⁸ Para mais detalhes sobre a trajetória da instituição desde a sua criação como escola confessional privada até a transformação em Universidade pública, sugere-se a excelente tese de Rodrigues (A., 2013).

³¹⁹ Trata-se de uma pessoa jurídica de direito público, autarquia federal de regime especial, integrante da Administração Indireta da União, vinculada ao Ministério da Educação, com sede e foro na cidade de Lavras, Estado de Minas Gerais, Brasil.

Atualmente, sob a coordenação da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (PROEC), a Universidade desenvolve centenas de atividades em extensão em parceria com instituições públicas estaduais e federais, prefeituras, cooperativas agropecuárias, empresas privadas e organizações não governamentais. E é nesta categoria que se inserem os projetos de cooperação com os países africanos via Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE), dentro da Comissão de Apoio aos Projetos de Extensão Internacionais, ou seja, uma comissão encarregada de tratar dos assuntos relacionados aos projetos, coordenada pelo professor Dr. João José Granate de Sá e Melo Marques (Marques, 2021).

Insere na perspectiva de internacionalização da universidade, os projetos de cooperação técnica internacional são identificados no sítio da Universidade por meio de notícias gerais, assim como na seção de “Internacionalização”, entre os anos de 2014 e 2021. Nos documentos de projeto, a “Internacionalização” faz parte da justificativa de sua atuação.

Nesse contexto de excelência, o Programa de Internacionalização da UFLA contempla ações em desenvolvimento, na instituição e no exterior, que pretendem aumentar sua competitividade acadêmica global em diferentes áreas do conhecimento. Esse processo pressupõe o incentivo à formação de estruturas para recepção e preparo de profissionais e intercambistas estrangeiros, por intermédio do aperfeiçoamento e fortalecimento dos laços internacionais da entidade. Pressupõe, igualmente, a prestação de assistência nos mais diferentes quadrantes do globo, onde quer que a Universidade seja solicitada para auxiliar nações parceiras, em projetos de cooperação internacional na área agropecuária.

A internacionalização da UFLA é um ponto vital para o planejamento estratégico da instituição e reflete o novo patamar de integração global que a Universidade vem alcançando (PRODOC BRA/12/002-S008, 2019, p. 15; PRODOC BRA/12/002-S013, 2021, p. 14)

A sondagem para a cooperação no caso da UFLA deu-se a partir do contato do diplomata Leandro da Rocha Araújo, da Coordenação-Geral de Contenciosos do Ministério das Relações Exteriores (CGC/MRE), com a Pró-Reitoria de Extensão da Universidade. Esta direcionou a conversa para o Departamento de Agricultura, coordenado pelo Prof. Dr. Antônio Carlos Fraga, com quem tratou-se sobre o interesse em participar de projetos de cooperação na área do algodão (Araújo, L., 2022; Fraga, 2021). A partir da sinalização deste interesse, decorre a negociação com o Pró-Reitor da UFLA, José Roberto Soares Scolforo, o Pró-Reitor de Extensão, e o professor Fraga. Ou seja, apesar de a Diretoria de Relações Internacionais (DRI) existir desde 2002, essa cooperação, inicialmente com a CGC/MRE, posteriormente com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), tem sido realizada via Pró-Reitoria de Extensão (PROEC) e não via Diretoria de Relações Internacionais (DRI).

Quadro 12 - Projetos de cooperação bilateral da UFLA com a África via ABC/MRE (2000-2021)

Projeto	País	Período	Outras IBCs
BRA/04/043-A563 - Cooperação Técnica Brasileira: Agricultura, Segurança Alimentar e Políticas Sociais. Manejo e Controle Sanitário de Sementes – UFV e UFLA.	África, Ásia, América Latina, Leste Europeu	2011-2012	UFV
BRA/04/043-S178 - Apoio ao Cultivo do Café Kivu na RDC, no Âmbito da Agroecologia, tendo-se como Referência as Ações Extensionistas Participativas para Agricultura Familiar Desenvolvidas no Projeto Carrancas	República Democrática do Congo (RDC)	2011-2012	
BRA/04/044-S376 - Capacitação em agroecologia e agricultura familiar, para a produção de alimentos básicos e fundamentais, no viés da segurança alimentar e suas correlações econômicas e socioambientais.	República Democrática do Congo	2012-2014	
BRA/12/002-S006 - Projeto Regional para o Aperfeiçoamento de Técnicos Africanos em Cotonicultura	15 países ³²⁰	2015-2021	AMIPA; Prefeitura Municipal de Catuti
BRA/12/002-S007 - Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro na Bacia do Lago Victoria (Burundi-Quênia-Tanzânia) – Projeto Cotton-Victoria	Burundi, Quênia, Tanzânia	2016-2022	
BRA/13/008-A164 – Seminário de avaliação das iniciativas de cooperação técnica entre o Brasil e a República Democrática do Congo, no contexto do projeto já executado "Capacitação em agroecologia e agricultura familiar para a produção de alimentos básicos e fundamentais, no viés da segurança alimentar e suas correlações econômicas e socioambientais" e prospecção de novas iniciativas.	República Democrática do Congo	2018	
BRA/12/002-A005 - Missão técnica para coleta de amostras de solos, levantamento de dados topográficos, laboratoriais e de saúde nas regiões de Bamako, Sikasso e de Koutiala no Mali.	Mali	2019	
BRA/12/002-A006 - Missão de Prospecção de Projeto de Cooperação Técnica em Beneficiamento do Algodão em Moçambique	Moçambique	2019	IFSULDEMINAS
BRA/12/002-S008 - Aumento do Potencial Produtivo do Algodão no Senegal – Projeto Cotton Senegal	Senegal	2019-2024	AMIPA
BRA/12/002-S009 - Preservação do Potencial Produtivo das Zonas Produtoras de Algodão no Mali – Cotton Solos	Mali	2019-2024	
BRA/12/002-S012 - Melhoria da Produção de Algodão na Região do Vale do Rio Awash	Etiópia	2021-2024	AMIPA
BRA/12/002-S013 - Aumento do Potencial Produtivo da Cultura do Algodão no Cameroun	Cameroun	2021-2024	
BRA/13/008-S373 - Projeto de Fortalecimento das Capacidades Técnicas e Socioambientais de Pequenos Produtores Agrícolas na República Democrática do Congo – RDC	República Democrática do Congo	2021-2024	

Fonte: elaborado pela autora a partir de listagem da ABC (2022).

No escopo temporal de 2000 a 2021, considerando o parâmetro de projetos ou atividades isoladas de cooperação técnica bilateral no segmento agrícola para o continente

³²⁰ Benim, Burquina Faso, Burundi, Chade, Cameroun, Côte d'Ivoire, Mali, Senegal, Togo, Malawi, Moçambique, Quênia, Tanzânia, Zimbábue.

africano, dos 164 coordenados pela ABC/MRE, a UFLA cooperou em 13. Dos 13, seis são referentes ao algodão, 5 destes no âmbito do projeto estudado.

4.2.3.1 Projeto Regional para Aperfeiçoamento de Técnicos Africanos em Cotonicultura (S006)

Antes do Projeto Regional para o Aperfeiçoamento de Técnicos Africanos em Cotonicultura, sob o guarda-chuva do BRA/12/002, com a ABC/MRE; a UFLA realiza no ano de 2014 um Curso de Aperfeiçoamento na Cultura do Algodão para produtores da África de língua portuguesa, a partir do convite da Coordenação-Geral de Contenciosos do MRE, em 2012/2013 (Aguiar, 2013; Araújo, L., 2022; Lima, Mateus, 2014a, 2014b; Pereira, Celso, 2022). Esta edição, pode ser entendida como o curso piloto para as edições posteriores de 2017 e 2018, ambos sob a coordenação do professor Antônio Carlos Fraga, coordenador técnico do curso DAG/UFLA. Primeiro, de acordo com a afirmação da Conselheira Daniela Benjamin, de que os “bons resultados da experiência piloto fizeram com que a ABC estruturasse colaboração com a UFLA para dar seguimento aos cursos de capacitação, bem como ampliá-los” (Bueno, 2018a, p. 168). Segundo, conforme a justificava no excerto do PRODOC BRA/12/002-S006, fora o curso de 2014, a experiência prévia da Universidade que a habilitara a participar da cooperação.

Dado esse contexto, com base na experiência adquirida com o Projeto Cotton-4 e a experiência profissional do curso dado na UFLA em 2014 para profissionais lusófonos e com o intuito de ampliar as atividades de cooperação técnica em execução em outros países do continente africano, a ABC/MRE decidiu negociar a aplicação dos recursos alocados pelo IBA no financiamento de projetos de capacitação e de transferência de tecnologias brasileiras em algodão para os países da África tradicionalmente produtores dessa cultura (BRA/12/002-S006, 2015, s/n).

Dentro do Projeto BRA/12/002, o Projeto Regional para o Aperfeiçoamento de Técnicos Africanos em Cotonicultura (BRA/12/002-S006) teve sua execução planejada para ter a duração de 42 meses a partir de julho de 2015 (03/07/2015 a 31/12/2018). No entanto, como houve atraso na realização dos cursos (2017 e 2018) e na ampliação de infraestrutura do Centro de Tecnologias Algodoeiras de Catuti (2019-2020), o encerramento ocorreu em 30 de junho de 2021, totalizando o aporte financeiro de US\$ 1.067.415,71. A UFLA é a IBC executora, mas em razão do Resultado 1 estabelecer a criação do Centro de Difusão de Tecnologias Algodoeiras (CEDITAC), participam da implementação a Prefeitura Municipal de Catuti, Minas Gerais/Brasil, a Cooperativa de Produtores Rurais de Catuti (COOPERCAT) e a Associação Mineira de Produtores de Algodão (AMIPA).

Com o objetivo de fortalecer as bases da cadeia produtiva do algodão na agricultura familiar e de contribuir para o desenvolvimento do setor algodoeiro em países africanos, o projeto tem 2 resultados identificados: técnicos habilitados em tecnologias para a produção de algodão em agricultura familiar, no qual se insere a implementação do Centro de Difusão de Tecnologias Algodoeiras em Catuti (CEDITAC); e o monitoramento e avaliação do projeto. Assim, os beneficiários diretos seriam as instituições técnicas governamentais dos países em desenvolvimento parceiros do projeto. Ainda que o projeto estivesse sobre o amparo da cooperação com países africanos, o CEDITAC também recebe delegações da América Latina dos projetos cotonícolas trilaterais, por exemplo.

Cada edição do curso de aperfeiçoamento em cotonicultura teve duração de 360 horas/aula ministradas pela UFLA, com visitas técnicas e aulas práticas no campus da Universidade em Lavras, no norte do Estado de Minas Gerais; em Catuti e Mato Verde, na região do Alto Paranaíba; em Belo Horizonte e Patos de Minas; e em áreas rurais próximas a Lavras³²¹. Os participantes foram agrupados a partir dos critérios de afinidade linguística (edição em francês³²² e em inglês³²³), de compartilhamento de similaridades geográficas e de produção; havendo também a emissão de certificado de conclusão do curso. Os selecionados, por meio das embaixadas do Brasil na África e africanas no Brasil, recebiam além de passagens e diárias, uma bolsa no valor de 2 mil reais para despesas pessoais.

O Centro de Difusão de Tecnologias Algodoeiras de Catuti (CEDITAC), Minas Gerais, Brasil, teve área construída de 1.204 m², em terreno cedido pela prefeitura de Catuti, contendo usina beneficiadora de algodão, escritórios, salas de reuniões e de treinamentos, galpões para máquinas agrícolas e oficina mecânica (UNDP, 2023). A idealização do CEDITAC é anterior ao projeto, e provém da percepção da Associação Mineira de Produtores de Algodão (AMIPA) do gargalo para a recepção de comitivas que iam ao Norte de Minas para conhecer a cultura do algodão, incluindo delegações de países africanos (Sairre, 2021). Quando a ABC/MRE inicia a cooperação com os atores mineiros, a AMIPA apresenta o projeto de construção do Centro que é acolhido pela Agência, também em razão da possibilidade de investir recursos do projeto no Brasil, em benefício da instituição parceira brasileira – que se

³²¹ “Estão sendo abordadas questões como: organização e sustentabilidade da produção algodoeira, ecofisiologia, nutrição mineral, tecnologias fitotécnicas para produção algodoeira, sistema de produção algodoeira, manejos culturais e fitossanitários, colheita e pós-colheita, beneficiamento e classificação de fibras, industrialização do caroço, custos, rentabilidade e coeficientes técnicos da cultura do algodão” (BRA/12/002-S006, 2015).

³²² A Primeira edição do curso ocorreu entre 19/06 e 13/09/2017, capacitou 37 técnicos de países africanos de língua francesa - Benim (5), Burkina Faso (6), Burundi (6), Cameroun (1), Chade (5), Côte d'Ivoire (2), Mali (5), Senegal (1) e Togo (5).

³²³ A Segunda edição do curso ocorreu entre 09/06 e 30/08/2018, capacitou 33 técnicos de países africanos de língua inglesa - Malawi (6), Moçambique (9), Quênia (6), Tanzânia (6) e Zimbábue (6).

torna possível com a alteração no Decreto n.º 5.151/2004, da cooperação recebida (Caixeta, 2021).

A construção civil ficou a cargo do PNUD – licitação, entrega da obra etc. À AMIPA coube a parte da industrial, ou seja, fazer a engenharia da planta da algodoeira, viabilizada com os recursos do fundo Algominas (Sairre, 2021). O diferencial dessa algodoeira é o fato de estar adaptada as condições agrícolas locais: ser pequena, processar menor volume de algodão, funcionar com pouca energia elétrica disponível; condições que poderiam ser semelhantes à de países africanos produtores de algodão (Sairre, 2021). À UFLA caberia a parte do deslincamento de sementes, mas em razão de atraso na concessão de patente do maquinário desenvolvido com recursos do projeto, acabou sendo retirada da finalização do S006. A gestão inicial do CEDITAC estava a cargo da AMIPA que organizaria, criaria a governança, e após assegurar o funcionamento do Centro, repassaria a responsabilidade de gestão para a Cooperativa de Produtores Rurais de Catuti (COOPERCAT), associada da AMIPA (Sairre, 2021).

4.2.3.2 *Cotton Victoria (S007)*

Segundo projeto da UFLA com a ABC no âmbito da cotonicultura, o escopo inicial era abranger países produtores de algodão pertencentes a Bacia do Lago Victoria: Burundi, Quênia, Tanzânia e Uganda. No entanto, viria a contemplar só os três primeiros, pois não teria havido interesse de Uganda em participar da iniciativa. O “Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro na Bacia do Lago Victoria (Burundi-Quênia-Tanzânia)” (BRA/12/002-S007), Projeto Cotton Victoria, tem por propósito ampliar a capacidade institucional e de recursos humanos em sistema de produção de algodão nas regiões de Imbo Nord e Moso (Burundi), Kisumu (Quênia) e Mwanza (Tanzânia).

Apesar de as missões de prospecção (2013) e de diagnóstico³²⁴ (2014) terem sido realizadas pela Embrapa como possível IBC executora, conforme Relatórios de Progresso da ABC e PRODOC BRA/12/002-S007, por questões como excesso de projetos cotonícolas em execução simultaneamente (Cotton-4 + Togo e Shire Zambeze), a Empresa não assume o projeto. Então, já tendo realizado o Curso de Aperfeiçoamento na edição lusófona com a coordenação da CGC/MRE (2014), e tendo assinado o Projeto Regional de Aperfeiçoamento

³²⁴ Segundo o Relatório de Cooperação Técnica Bilateral Sul-Sul na Área do Algodão de 2021 (2022, p. 21) tais missões tem o propósito de “[...] avaliar os aspectos técnicos necessários para o desenvolvimento do projeto, diagnóstico de infraestrutura, máquinas e equipamentos para os campos experimentais/unidades técnicas demonstrativas, diagnóstico de infraestrutura e maquinário para produção e comercialização de sementes de algodão”.

de Técnicos Africanos em cotonicultura (S006) com a ABC, em 03 de julho de 2015; a UFLA assume o Cotton Victoria. Para isso, realiza no mesmo ano as missões de diagnóstico (maio), que permitiu elaborar proposta de PRODOC enviada aos governos cooperantes para análise e alteração, e de validação conjunta com os governos parceiros (novembro).

Assinado em 11 de outubro de 2016, no Projeto Cotton Victoria as instituições executoras dos países parceiros são institutos de pesquisa. No caso do Burundi a coordenação é realizada pela *Compagnie de Gérance du Coton* (COGERCO)³²⁵, e execução pelo *Institut des Science Agronomique du Burundi* (ISABU); no Quênia, a coordenação está a cargo da *Agriculture and Food Authority* (AFA), e a execução pelo *Kenya Agricultural and Livestock Research Organization* (KALRO); e na Tanzânia, a coordenação é realizada pelo *Tanzania Cotton Board* (TCB), e a execução era pelo *Lake Zone Agricultural Research and Development Institute* (LZARDI)³²⁶ até 2018, e a partir de 2019 pelo *Tanzania Agricultural Research & Development Institute* (TARI).

O Instituto de Pesquisa Agrícola da Tanzânia (TARI) foi criado em 2016 (Lei Parlamentar n. 10) com a finalidade de melhorar o sistema de pesquisa agrícola nacional. Trata-se de um órgão semiautônomo no Ministério da Agricultura, cuja responsabilidade são as atividades de pesquisa agrícolas realizadas pelo Sistema Nacional de Pesquisa Agrícola (NARS) do país. Entre os 18 Centros de Pesquisa, o TARI Ukiriguru no sul de Mwanza, detém o mandato para coordenar a pesquisa e transferência de tecnologia sobre algodão.

Com sede em Bujumbura, o Instituto de Ciências Agrônômicas do Burundi (ISABU), é um instituto nacional de pesquisa agrícola criado em 1962, tutelado pelo Ministério do Meio Ambiente, Agricultura e Pecuária do Burundi, com 5 centros de pesquisa. No entanto, devido a proeminência do café e do chá como principais culturas industriais, o algodão não recebe fundos para pesquisas. No caso do Quênia, o *Kenya Agricultural and Livestock Research Organization* (KALRO) é o instituto de pesquisa agropecuária do país, com dois centros Kisumu-Kibos (KARLO-Kibos) e Mwea-Embu (KALRO Mwea) que têm linhas de pesquisa para o algodão.

Ao ter um perfil regional, o projeto se propõe a ampliar a capacidade institucional e de recursos humanos nacionais (pesquisadores, extensionistas e produtores líderes) na utilização e

³²⁵ A Empresa de Gerenciamento do Algodão é o instituto do governo federal do Burundi responsável por administrar de forma centralizada quase tudo relacionado ao cultivo de algodão.

³²⁶ Com sede em Mwanza, o instituto de pesquisa trabalha com diversas culturas entre elas o algodão. A partir de 2019, os Relatórios da CGAA/ABC passam a indicar o TARI como instituto implementador do Projeto.

difusão de tecnologias de produção do algodão e do sistema de sementes. Tem três eixos principais:

- a) Desenvolvimento e adaptação de tecnologias voltadas à realidade local;
- b) Transferência de tecnologia a instituições governamentais, extensionistas e líderes de produtores rurais (inclusive mediante amplo programa de extensão rural, em parceria com os países beneficiários); e
- c) Análise da cadeia produtiva do algodão e de sua sustentabilidade econômico-financeira.

Isto seria realizado pela busca aos seguintes resultados: caracterização de cadeias produtivas dos três países³²⁷ (R2); infraestrutura física das UTDs nas instituições parceiras habilitadas para a capacitação, adaptação e difusão de tecnologias para sistemas de produção de algodão (R3); sementes produzidas no Quênia, Tanzânia e no Burundi (R4); e tecnologias agrícolas para produção de algodão difundidas no Quênia, na Tanzânia e no Burundi, por meio de atividades de extensão rural (R5) – PRODOC Revisão A, 11/10/2016. Dentre esses resultados, dar-se-ia prioridade a implementação do programa de extensão do Projeto Cotton Victoria visando beneficiar os agricultores familiares. O centro administrativo do Projeto foi instalado em Mwanza, sob coordenação da ABC/MRE, coadjuvada pela UFLA e pelos pontos focais do Projeto.

Em dezembro de 2016, houve missão de diagnóstico para: coletas de informações para análises da estrutura física das instituições parceiras: coletas de amostras para análise de solo; e discussões para definição dos eixos de produção de semente e extensão rural (MRE; ABC, 2020, p. 15). E, apenas em setembro de 2017, seriam iniciados os treinamentos agrônômicos.

Em julho de 2017, a **I Reunião do Comitê Gestor (RCG)**, em Nairobi, no Quênia, apesar do foco ter sido na elaboração conjunta do Plano de Trabalho (PAT) 2017/2018 e aprovação dos regimentos do Comitê Gestor e dos Comitês Técnicos Nacionais (CTNs); a reunião teve discussão sobre as linhas de trabalho do projeto, com ênfase na agronomia, conduzida pelos professores da UFLA. Aprovada na **II Reunião do Comitê Gestor (RCG)**, março de 2018, em Bujumbura, no Burundi, a Revisão B do PRODOC (31/08/2018) gerou alterações nos resultados propostos, para amparar as atividades já executadas e incluir as não

³²⁷ Estaria incluída a possibilidade de indicação de estudantes de pós-graduação da UFLA para prover suporte *in loco* à Unidade Técnica de Demonstração (UTDs), nos três países.

previstas³²⁸. Esta é uma característica avaliada positivamente nos projetos de cooperação técnica brasileira, por estarem abertos a alterações durante o seu desenvolvimento, sobretudo por meio do Comitê Gestor, que é uma estrutura tida como horizontal na tomada de decisões.

Em março de 2019, na **III Reunião do Comitê Gestor (RCG)**, em Mwanza, na Tanzânia, além das apresentações das atividades executadas e questões técnicas pertinentes, e aprovação do PAT 2019; foi informada a mudança de Coordenação Técnica do Projeto, do Professor Antônio Fraga para o Professor Pedro Castro Neto. Em março de 2020, na **IV Reunião do Comitê Gestor (RCG)** em Uberlândia, no Brasil, ademais das apresentações dos andamentos do projeto pelos países, foram pautadas questões agronômicas – especialmente a questão sobre sementes e sementes transgênicas. Assim como, destacada a participação da AMIPA em dois dias: pela explanação do Diretor-Executivo Sr. Lício Sairre e com visita técnicas às instalações da Associação e ao campo de produção de algodão em Santana de Patos, Minas Gerais.

Em julho de 2020, principalmente em razão de dificuldades de implementação devido a pandemia do Covid-19, houve adequações na estrutura lógica, no orçamento e extensão de vigência até 2022 (Revisão C do PRODOC, 29/07/2020). Além de supressão da análise e de monitoramento da cadeia do algodão, foi excluída a atividade de envio de alunos da pós-graduação para monitoramento de UDTs³²⁹. A manutenção de tais restrições impossibilitaram que fossem realizadas atividades presenciais com equipes brasileiras e algumas internamente nos países, por isso, como nos demais projetos, o foco foi na aquisição e envio de equipamentos e sementes. Dos 5.367.796,66 de dólares comprometidos para o projeto, somente US\$ 2.598.007,20 teriam sido gastos entre 11/10/2016 e 13/09/2022, o que corresponde a 48,3%, ou seja, menos da metade do orçamento.

Extemporâneo ao período da tese, conforme publicizado nos sítios da UFLA e da ABC/MRE, o desenvolvimento das atividades em termos de missões reinicia em setembro de 2022 com a **V Reunião do Comitê Gestor (RCG)**. Entre 26 e 29/09/2022, no Quênia, esta reunião teve por objetivo avaliar os resultados das ações no período de 2020 a 2022 e estabelecer novas metas para os anos subsequentes, com prorrogação do projeto até 2024

³²⁸ Entidades parcerias habilitadas a capacitar suas equipes e difundir novas tecnologias no cultivo do algodão (R2); agricultores e extensionistas nas áreas de abrangência do Projeto habilitados a difundir tecnologias para a produção de algodão (R3); pesquisadores e produtores habilitados a planejar e desenvolver a produção de sementes básicas e certificadas de algodão de melhor qualidade (R4).

³²⁹ “Como a UFLA tem dificuldade em realizar longas missões na África, a instituição sugeriu que fossem enviados estudantes de pós-graduação a cada um dos países, durante o período de safra. No entanto, posteriormente, o coordenador informou ter dificuldade em encontrar estudantes que tenham capacidade de realizar o trabalho e que falem ou inglês ou francês. Na revisão C do projeto essa atividade será retirada” (Relatório de Progresso Projeto Cotton Victoria (S007), 2020, p. 11).

(Santos, G., 2022). Em 2023, foram mais duas atividades: em junho, na missão conjunta da UFLA-ABC houve a entrega de equipamentos adquiridos pelo projeto na Tanzânia e capacitações realizadas pelos docentes da UFLA nos 3 países (Mendes, 2023); e a **VI Reunião do Comitê Gestor (RCG)** de 28/8 a 1º/9/2023, no Burundi, com destaque para previsão de encerramento do projeto para 2026 (Silva, G., 2023). Observa-se, portanto, que gradualmente são retomadas as atividades, ainda abaixo do planejado em 2016, mas com perspectiva de “[...] intensificar as ações feitas diretamente pelas instituições brasileiras, com treinamentos, reuniões e monitoramentos [...]” (Silva, G., 2023).

4.2.3.3 *Cotton Senegal (S008)*

Trata-se do terceiro projeto cotonicultor da Universidade Federal de Lavras (UFLA) em parceria com a ABC/MRE. É o primeiro no formato bilateral, ou seja, com apenas um país africano parceiro, e o primeiro em parceria com a Associação Mineira de Produtores de Algodão (AMIPA) como IBC identificada no documento do Projeto. O Projeto “Aumento do Potencial Produtivo do Algodão no Senegal” (BRA/12/002-S008), Projeto Cotton Senegal, iniciou-se em 2019 com previsão de término em 2024. Conforme o Relatório de Viagem da missão de prospecção, corroborado pela entrevista com o Professor Antonio Fraga (2021), atribuiu-se o interesse do ISRA, em aderir ao Programa Brasileiro de Apoio à Iniciativa do Algodão na África, após a participação de técnicos do Instituto no Curso de Aperfeiçoamento realizado pela Universidade de Lavras em 2017, dentro do Projeto Regional para o Aperfeiçoamento de Técnicos Africanos em Cotonicultura (S006).

A UFLA e AMIPA são as instituições brasileiras cooperantes (IBCs), que executarão o projeto em parceria com o *Institut Sénégalais de Recherches Agricoles* (ISRA), como coordenador, e como instituições implementadoras senegalesas a *Société de Développement et des Fibres Textiles* (SODEFITEX) e a *Fédération Nationale des Producteurs de Coton du Sénégal* (FNPC). O Instituto Senegalês de Pesquisa Agrícola (ISRA), criado em 1974, com sede na capital Dakar, é um estabelecimento público de caráter científico e tecnológico, com 5 áreas de pesquisa.

A SODEFITEX é uma empresa de economia mista, com a seguinte composição societária: com 51% do capital, o sócio majoritário é a empresa privada francesa

*GÉOCOTON*³³⁰; 46,5% pertencem ao Estado senegalês; e 2,5% divididos entre dois bancos senegaleses (1,25 % para a *Compagnie Bancaire de l'Afrique de l'Ouest* (CBAO) e 1,25 % para a *Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal* (CNCAS)). Na dinâmica da atuação a SODEFITEX, por um lado, supervisiona e capacita os produtores e, por outro, compra a produção, descaroça o algodão e vende a fibra. Por sua vez, a Federação Nacional dos Produtores de Algodão do Senegal é formada pelos produtores de algodão para defender seus interesses nacionalmente.

O objetivo específico do Cotton Senegal é aumentar a produtividade do algodão nas comunidades de produtores da região do terço sul do Senegal, beneficiando diretamente as instituições técnicas governamentais do Senegal (ISRA e SOFIDETEX) e as instituições representativas dos pequenos e médios produtores e extensionistas. Para atingir este escopo, foram designados seis eixos de formação por meio de treinamento técnico de profissionais: mecanização, solos, sementes, produção, gestão de água e controle de pragas.

Neste caso, elenca-se especificamente que a AMIPA contribuirá com a expertise em: organização de cadeia produtiva; qualidade de fibras; manejo ecológico de pragas; projetos modelados de Biofábricas; e produção em situações de instabilidade hídrica (BRA/12/002-S008, 2019, p. 15-16). Além das atribuições técnicas, tanto a UFLA quanto a AMIPA têm responsabilidades gerais e comuns no projeto de cooperação técnica³³¹. Tais responsabilidades foram sendo aperfeiçoadas com o aprendizado institucional e prático da CGAA/ABC desde o primeiro projeto algodoeiro.

Dos 4 resultados buscados pelo projeto, o maior é o Resultado 2 “[...] técnicos da região do terço sul do Senegal capacitados para oferecer assistência técnica e serviços de extensão rural [...]”, cujo propósito é a promoção de mudanças qualitativas e estruturais no Senegal com nove capacitações. O resultado 3 é referente a ampliação de capacidade da equipe do ISRA (conhecimento científico e técnico relativo a sementes do algodão, fertilidade de solos,

³³⁰ Em 1949, o Estado francês funda a *Compagnie française pour le développement des fibres textiles* (CFDT) para desenvolver algodão no continente africano. Em 2000, esta torna-se a companhia DAGRIS - *Développement des Agro-industries du Sud*, com o governo francês de sócio majoritário. Em 2008, é privatizada, sendo adquirida pela *Geocoton*.

³³¹ “a) Assegurar o desenvolvimento dos trabalhos, exercendo a coordenação técnica da execução do Projeto; b) Garantir o desenvolvimento técnico dos trabalhos, por meio da indicação de especialistas de seu quadro para atuarem nas atividades de sua competência; c) Disponibilizar a infraestrutura para a realização dos treinamentos, quando previstos para acontecer em suas dependências e instalações; d) Manter estreita coordenação com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE), que é, em última instância, a coordenadora do Projeto pelo Brasil; e) Elaborar os Termos de Referência necessários para as contratações e aquisição de bens, insumos, máquinas e equipamentos necessários para o desenvolvimento do Projeto; f) Coordenar a elaboração do primeiro Plano Anual de Trabalho (PAT I) e dos Planos subsequentes (PATs); e g) Designar um pesquisador especializado para exercer as funções de Coordenador Técnico do Projeto e de um suplente” (BRA/12/002-S008, 2019, p. 94-95).

controle de pragas, doenças do algodão e mutação da cultura do algodão), e o resultado 4 é o treinamento de agricultores em itinerários técnicos, a partir da implantação de Unidades Técnicas de Demonstração (UTDs) e capacitações pertinentes nas regiões escolhidas.

Inicialmente, a duração prevista do projeto era de 36 meses (2019 a 2022), mas com o advento da pandemia de Covid-19 houve a prorrogação para o encerramento em 27/08/2024. Dos 1.611.145,00 dólares comprometidos para o projeto, somente 176.830,30 dólares teriam sido gastos entre 27/08/2019 e 13/09/2022, o que corresponde a pouco mais de 10%.

Os gastos pouco expressivos se devem, por isso, as duas atividades realizadas em 2021, e uma (1) em 2022³³². A primeira, de 26/11 a 10/12/2021, trata-se da missão de Diagnóstico técnico para instalação das UTDs nas regiões no terço sul do Senegal (ABC, IBA, AMIPA). A segunda, de 6 a 7/12/2021, trata-se da **I Reunião do Comitê Gestor**, em Dacar, no Senegal, realizada no Instituto de Pesquisa Agrícola Senegalês (ISRA), abrangendo representantes senegaleses, da ABC, do IBA e da AMIPA, em que houve: formalização do Comitê Gestor, aprovação do regimento, validação do Plano Geral de Capacitação Técnica, discussão e validação do Plano de Trabalho Anual (PTA) e discussão da Matriz Lógica do Projeto. Em maio de 2022, a Missão conjunta da ABC (analista e tradutor) e da UFLA (docentes) objetivou realizar Capacitação de técnicos do ISRA, da SODEFITEX e da FNPC. Esta foi ministrada pelos docentes da UFLA os professores Antônio Carlos Fraga e Pedro Castro Neto, por meio de aulas teóricas e práticas totalizando 40 horas, nas dependências da Sodefitex e do ISRA (UFLA, 2022).

4.2.3.4 Cotton Solos (S009)

O Projeto “Preservação do Potencial Produtivo das Zonas Produtoras de Algodão do Mali - Cotton Solos” (BRA/12/002-S009), é assinado em 19/07/2019, em Bamako, no Mali, estando sob a coordenação do professor João José Granate Sá e Melo Marques (DCS/UFLA). É o segundo projeto de cooperação cotonícola realizado pela UFLA no formato bilateral. No entanto, de todos os demais projetos do BRA/12/002, é o primeiro a agregar ações de saúde comunitária na sua execução – Resultado 5. A instituição executora no Mali é a *Compagnie Malienne pour le Développement du Textile* (CMDT), empresa público-privada.

Depois do ouro, o algodão é a segunda maior receita de exportação do Mali, com a estimativa do percentual de 15% do PIB (CMDT, 2023). A Companhia Malinense para o

³³² Até a data de 22/10/2023 não havia mais notícias sobre o projeto no sítio da ABC/MRE ou da UFLA.

Desenvolvimento Têxtil (CMDT) é fundamental para o setor algodoeiro do país, tanto pelo alcance territorial de sua atuação; quanto a atuação nos âmbitos de organização (cooperativas e interprofissionalização), agrônômica (capacitação de gestão dos produtores, manejo dos solos, proteção ambiental), industrial (modernização de fábricas), comercialização (compra e vende toda a produção). Por se tratar de uma empresa público-privada, sua composição societária é de 78% do governo do Mali, 20% da *Union Nationale des Sociétés Coopératives de Producteurs de Coton* (UNSPCP) e 2% do grupo privado francês *GÉOCOTON*.

A partir do âmbito de atuação da UFLA, a proposta do projeto é desenvolver e fortalecer as capacidades institucionais da CMDT e de recursos humanos (pesquisadores, extensionistas e produtores) malinenses na utilização e difusão de técnicas de melhoramento de solos em áreas produtoras de algodão (Resultado 2). Recorda-se que o Mali fez parte dos projetos Cotton-4 (2009-2013) e Cotton-4 + Togo (2014-2020), com a instalação do Centro Cotton-4 e da UTD na Estação de Sotuba (IER) em Bamako e de UCAs em instalações da CMDT. Na missão de prospecção, contudo, o Administrador-Geral da Filial Sul da CMDT aduziu que “[...] a técnica brasileira do plantio direto ainda não está bem disseminada na região, não tendo tido uma boa adesão por parte dos produtores locais” (MRE; ABC, 2018b, p. 4), o que ratificaria a importância da continuidade e complementariedade entre os projetos para a consolidação dos resultados.

O Projeto Cotton Solos tem por objetivo específico aumentar a produtividade da cultura do sistema produtivo do algodão, utilizando tecnologias de conservação e de fertilidade do solo em áreas agrícolas das regiões abrangidas pelas filiais Nordeste e Sul da CMDT. Assim, busca diminuir o êxodo rural e a migração por novas áreas de produção como seu objetivo de desenvolvimento. Para alcançar tais objetivos, está delineado em 4 eixos:

- i) validação e difusão de tecnologias da UFLA para o melhoramento de solos destinados ao cultivo do algodão e culturas alimentares associadas;
- ii) fortalecimento do sistema de manejo e conservação de solos e águas;
- iii) capacitação de pesquisadores, extensionistas, técnicos locais e produtores líderes no uso e difusão das tecnologias recomendadas; e
- iv) melhoria da infraestrutura das comunidades agrícolas de Sikasso e Bandiagara 2 (PRODOC BRA/12/002-S009, 2019, p. 12).

O recorte geográfico é especificamente as comunidades agrícolas de Bandiagara 2 e Siani, na região produtora da Sikasso. No primeiro caso, devido a demanda da comunidade, além da questão agrônômica, foi realizado por médicos do Departamento de Ciências da Saúde da UFLA: um perfil epidemiológico, nutricional e demográfico da população. No segundo caso,

coletou-se informações de solos, avaliação de metodologias de plantio utilizados pelos agricultores, pois a cooperação centra-se na produção agrícola.

É interessante notar primeiramente, a novidade introduzida pelo Resultado 5 com um componente de saúde humana “Comunidade de Bandiagara 2 dotada de melhores indicadores de saúde e bem-estar” (PRODOC BRA/12/002-S009, 2019, p. 33). Este item foi demandado pela comunidade quando da missão de prospecção em 2018 (Marques, 2021), o que corrobora com o princípio da CTSS de a cooperação ser baseada na demanda do país parceiro³³³. Em segundo lugar, destaca-se, a definição do período que estudantes de pós-graduação da UFLA podem permanecer no Mali sob a guarida do projeto: no máximo até 3 meses³³⁴.

Quadro 13 - Atividade isolada e o subprojeto relacionado ao Projeto Cotton Solos

Subprojeto	Compromisso*	Pagamento*	Saldo*	Período	IBC
BRA/12/002-A005 - Missão técnica para coleta de amostras de solos, levantamento de dados topográficos, laboratoriais e de saúde nas regiões de Bamako, Sikasso e de Koutiala no Mali.	129.736,27	129.736,27	0,00	01/06/2019 31/12/2019	UFLA
BRA/12/002-S009 - Preservação do Potencial Produtivo das Zonas Produtoras de Algodão no Mali - Cotton Solos	2.356.260,00	394.819,21	1.961.440,79	19/07/2019 19/07/2024	UFLA

Fonte: Elaborado pela autora a partir dados disponibilizados pela ABC (2022)

*Legenda: valores de compromisso, pagamento e saldo em dólares.

Inicialmente, a duração prevista do projeto era de 36 meses (2019 a 2022). Em 2019, houve 3 missões técnicas ao Mali: de prospecção entre 08 e 19/07/2019, com os departamentos de Ciências da Saúde (DCS) e Ciências do Solo (DCS) da UFLA; entre 23 e 27/09/2019, para capacitação de extensionistas rurais na CMDT - UFLA; e entre 8 e 12/12/2019, diagnóstico de saúde. Em fevereiro de 2020, no Mali, houve capacitação da UFLA sobre drones para os técnicos da CMDT e a **I Reunião do Comitê Gestor (RCG)**, em Bamako, com a definição das

³³³ No entanto, cabe questionamentos relacionados aos parâmetros estabelecidos pelo MdE Brasil-EUA (2010, 2014), ou seja, as atividades autorizadas listadas no Apêndice B, as quais limitariam a cooperação à assistência técnica para a cultura do algodão e à cooperação internacional no mesmo setor. Logo, cooperar na área da saúde, estaria infringindo esta autorização. Deixa-se em aberto este tópico, para pesquisas futuras, pelo fato de que não foi possível entrevistar representantes do IBA, e de que não havia qualquer menção nas Atas do Conselho Gestor do Instituto de discussão sobre o projeto.

³³⁴ “Para o acompanhamento das atividades técnicas, a equipe técnica da UFLA realizará visitas constantes às áreas do Projeto. Além disso, sob a orientação do Coordenador Técnico do Projeto, e em estreita coordenação com a ABC, estudantes de pós-graduação da UFLA poderão permanecer no Mali, por períodos de até 3 meses” (PRODOC BRA/12/002-S009, 2019, p. 41).

atribuições do Comitê Gestor, aprovação dos Planos Anuais de Trabalho (PAT) e Planos de Aquisição.

Contudo, com o advento da pandemia de Covid-19 somada a instabilidade política no Mali, ocorreu a suspensão e atraso na execução de atividades, consequentemente, optou-se por sua prorrogação para o encerramento em 2024. Dos 2.356.260,00 dólares comprometidos para o projeto, somente 394.819,21 dólares teriam sido gastos entre 19/07/2019 e 13/09/2022, o que corresponde a 16,7 % do valor alocado. Extemporaneamente ao período da tese, há somente uma notícia no sítio da UFLA relativa a uma missão conjunta ABC-UFLA entre maio e junho de 2023, para implementação de UDTs e demonstração de tecnologias, sinalizando o início da retomada do projeto – buscou-se notícias sobre esse projeto até 22/10/2023.

4.2.3.5 Projeto Cotton Etiópia ou Cotton Ethiopia (S012)

O perfil da produção de algodão etíope se diferencia dos países participantes dos projetos anteriores, já que se trata de algodão irrigado por ser cultivado na região do Vale do Rio Awash. Ou seja, apesar de ter condições propícias para cultivo e terras potencialmente adequadas para a produção de algodão, além de somente 3% dessas áreas serem cultivadas, o país também enfrenta dificuldade no controle de pragas.

Neste projeto, a UFLA atuará em parceria com a Associação Mineira de Produtores de Algodão (AMIPA) e com o *Ethiopian Institute of Agricultural Research* (EIAR), ou o Instituto Etíope de Pesquisa Agrícola (EIAR), instituto federal sediado em Addis Abeba, Etiópia; com o objetivo de aumentar a produção dos agricultores nessa região. O governo etíope tem interesse em tornar o país uma referência na indústria têxtil da África até 2025, conjugando a cooperação técnica brasileira e a Estratégia Nacional para Desenvolvimento do Algodão (NCDS), 2018-2032.

A partir da prospecção em 2019, foram listados como prioritários para a cooperação no Projeto “Melhoria da produção de algodão na região do Vale do Rio Awash”, o Projeto Cotton *Ethiopia*, BRA/12/002-S012, os seguintes pontos: melhoramento de germoplasma; capacidade limitada (humana, financeira e de infraestrutura) nos centros de pesquisa; produção, fornecimento e entrega de sementes de algodão insuficientes; sistema de articulação pesquisa-extensão rural (ER) fraco para o cultivo do algodão; poucos subcentros e locais de testes em diferentes sistemas de agroecologia; ineficiente sistema de comercialização do algodão em caroço; fatores de estresse biótico e abiótico (insetos e pragas); mudanças no sistema de produção; e capacidade física (PRODOC BRA/12/002-S012, 2021).

Assinado em 23 de agosto de 2021, o PRODOC identifica a possível contribuição da AMIPA para as seguintes áreas:

1. Mercado: organização da cadeia produtiva com a aproximação de indústria e produção
2. Qualidade: análise tecnológica de fibras e agregação de valor à fibra
3. Biotecnologia: uso de inimigos naturais no manejo de pragas
4. Biofábricas: projetos de biofábricas
5. Semiárido: produção em situações de instabilidade hídrica
6. Melhoramento: informações do comportamento de variedades plantadas no Brasil, produtividades e qualidade de fibras
7. Tecnologia: uso de drones para liberação de agentes biológicos e pulverizações de químicos (PRODOC BRA/12/002-S002, 2021, p. 10).

No caso etíope, contrariamente ao que ocorre nos países do C-4 e do Togo, por exemplo, a pesquisa é financiada exclusivamente pelo poder público, pois “[...] não há interesse por parte dos doadores em apoiar financeiramente e tecnologicamente a pesquisa sobre algodão, já que é considerada uma cultura de baixo rendimento” (PRODOC BRA/12/002-S012, 2021, p. 8). Além disso, os obstáculos à pesquisa também se relacionam a “[...] alta rotatividade de mão de obra qualificada no sistema de pesquisa. Isso é agravado pela falta de mecanismos de incentivo para reter os recursos humanos qualificados, especialmente para aqueles que trabalham em condições adversas no sistema/centro de pesquisa” (PRODOC BRA/12/002-S012, 2021, p. 8).

Com base no objetivo específico de aumentar a produção de algodão dos agricultores na região do Vale do Rio Awash e, indiretamente, de contribuir para a redução do desemprego no meio rural etíope, estabelecem-se como resultados prioritários do Projeto:

- O fortalecimento da capacidade técnica do EIAR;
- Expansão da capacidade dos extensionistas para melhor promover a difusão de tecnologias do sistema produtivo do algodão;
- Produtores líderes com a capacidade ampliada para utilizar e difundir as tecnologias do sistema produtivo do algodão e ampliar a capacidade de liderança na comunidade; e
- Estação de Werer dotada de capacidade para produzir e qualificar sementes de algodão, em volume suficiente para o sistema de produção de sementes.³³⁵

³³⁵ R1: Gestão do projeto instalada e operacional; R2: Técnicos com capacidade ampliada para gerar e difundir tecnologias do sistema produtivo do algodão; R3: Técnicos e produtores de algodão do Vale do Rio Awash habilitados para aplicar itinerários técnicos na cultura do algodão; R4. Equipe do EIAR com capacidade ampliada para a produção e melhoria da qualidade de sementes de variedades de algodão (PRODOC BRA/12/002-S012, 2021).

Os beneficiários diretos deste são, portanto, os produtores de algodão e seus familiares, extensionistas, técnicos, pesquisadores e outros vinculados ao EIAR e o Centro de Pesquisa Agrícola de Werer (WARC), local em que serão realizados os treinamentos e capacitações. Até março de 2023, não havia informações de constituição do Comitê Gestor do Projeto ou desenvolvimento de atividades.

Em termos de publicização do projeto, no sítio da ABC/MRE há apenas duas notícias gerais, ambas de 2021; e no Relatório da ABC, relativo ao exercício de 2021, há poucas informações, apenas sendo ressaltado o foco na elaboração de “[...] cronogramas das agendas dos dois países para melhor adequar as situações futuras” (MRE; ABC, 2021, p. 45). Já no sítio da UFLA, acessado em 22/10/2023, não há menção do projeto na seção de notícias, apenas uma menção na ATA de 6ª Reunião da Congregação da Escola de Engenharia (Gestão 2020-2022) de 28.04.2021,

Parecer sobre colaboração Projetos África. Em seguida a Presidente abordou sobre a solicitação encaminhada pela DRI à Escola de Engenharia para que os docentes: Pedro Castro Neto e Andrea Correa dessem continuidade aos projetos de cooperação técnica Bilateral Sul-Sul com países africanos em **convênio** com a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores junto à África. O Prof. Pedro Castro participará dos projetos: **Melhoria da Produção de Algodão na Região do Vale do Rio Awash; Aumento do Potencial Produtivo da Cultura do Algodão no "Cameroun"**; Caminhos do Algodão - implantação do Centro de Inovação do Algodão de Moçambique (CAM) e a Profa. Andréa Corrêa do projeto: Fortalecimento das capacidades técnicas e socioambientais de pequenos produtores agrícolas na República Democrática do Congo. O Prof. Maykmiller de Carvalho propôs que se aprovasse, não havendo abstenções, nem contrários, aprovou-se a participação desses docentes nos referidos projetos. A Profa. Zuy Magriotis acrescentou que o Prof. Gilmar Tavares também participaria desses projetos, porém, como ele atuava no DEA como docente voluntário na EENG, não precisaria da liberação pela congregação (UFLA; 2021b, p. 2/3, grifo nosso).

Além das etapas, métodos, atribuições e produtos estabelecidos no Resultado 1 “Gestão do Projeto instalada e operacional”, sobressai-se a permissão e regulação para a realização de intercâmbio acadêmico para os alunos da pós-graduação da UFLA por meio de estágios³³⁶. Observa-se ajustes entre a primeira permissão constante no Projeto Cotton Victoria, e estas de 2019 – estabelece período de permanência de 3 meses -, e de 2021 – define como estágio esta ação. Entretanto, considerando que na Revisão C do Cotton Victoria, em 2020, excluiu-se tal atividade por falta de alunos para realizá-la, seria interessante acompanhar

³³⁶ “Para o acompanhamento das atividades técnicas, equipes da UFLA e da AMIPA realizarão visitas regulares e periódicas às áreas do Projeto, quando necessário. Além disso, sob orientação do Coordenador Técnico do Projeto, e em estrita coordenação com a ABC, poderá ser viabilizado o intercâmbio acadêmico com a participação de estudantes de pós-graduação da UFLA em estágios na Etiópia, por períodos de até três meses” (PRODOC BRA/12/002-S012, 2021, p. 26).

futuramente se o processo de intercâmbio acadêmico como estágio foi bem-sucedido, e se contribui para o projeto ou para a internacionalização da universidade.

A despeito da vigência do Projeto Cotton *Ethiopia* ter sido programada para 36 meses, entre 23/08/2021 e 23/08/2024, a execução até a data de 13/09/2022 teria sido bastante comprometida pela pandemia do Covid-19. Por isso, a incipiência dos dados coletados e o fato de não ter havido gastos dos 1.247.616,00 de dólares comprometidos no projeto até 13/09/2022. Extemporâneo ao período da tese, e para ilustrar o impacto desse atraso ou da ausência de publicização das atividades, em abril de 2023 é realizada a I RCG, sem detalhes no sítio da ABC, e apenas uma missão técnica em setembro a Adis Abeba para definição de atividades³³⁷.

4.2.3.6 Cotton Cameroun (S013)

O Projeto intitulado “Aumento do Potencial Produtivo da Cultura do Algodão no Cameroun” ou Projeto Cotton Cameroun (BRA/12/002-S013), assinado 01/10/2021, e com vigência até 01/10/2024, também foi afetado pela pandemia do Covid-19. O ano de 2021 fora de formulação de “[...] cronogramas das agendas dos dois países para melhor adequar as situações futuras [...]” (MRE; ABC, 2021, p. 46), assim como no caso do Cotton Etiópia. Dos 1.248.030,00 de dólares comprometidos, apenas 142.550,61 dólares foram gastos até 13/09/2022, ou seja, apenas 11,4% do valor total.

Neste projeto, a UFLA é a IBC executora, e as instituições executoras do Cameroun são: a Delegação Regional do Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural do Extremo Norte (MINADER), a Sociedade para o Desenvolvimento do Algodão (SODECOTON) e a Confederação Nacional dos Produtores de Algodão do Cameroun (CNPC-C). O projeto visa ampliar a produção de algodão no norte do país, mais especificamente nas regiões de Garoua e Maroua, sem aumento da área de plantio. Ademais, “[...] pretende levar inovação em adubos e fertilizantes organominerais, melhorias no manejo do solo, melhoramento de sementes e a mecanização da cadeia produtiva do algodão para o país africano” (MRE; ABC, 2021).

³³⁷ Entre 18 e 25/09/2023, a missão conjunta da ABC e da AMIPA, sem membros da UFLA, realizou visitas técnicas e de elaboração das atividades previstas para 2024, particularmente: o curso de capacitação em manejo da cultura do algodão em Adis Abeba (março), a missão de agrônomos, pesquisadores, extensionistas e produtores etíopes ao Brasil (junho, julho) e a implantação das duas unidades técnicas demonstrativas (UTDs) – testar duas variedades brasileiras, uma convencional e outra geneticamente modificada, e duas variedades etíopes (Brasil; MRE; ABC, 2023).

Criada em 1974, a *Société de Développement de Coton* (SODECOTON) torna-se, em 1981, uma sociedade anônima de economia mista. O Estado camaronês tem 59% do capital social, o grupo privado francês *GÉOCOTON* 30%, e a empresa local *Société Mobilière d'investissement du Cameroun* (SMIC) 11%. Desde 2006, a SODECOTON trabalha em associação com a *Confédération nationale des producteurs du coton du Cameroun* (CNPC-C)³³⁸, provendo em conjunto insumos para as lavouras de algodão, via pré-financiamento, e recebendo o pagamento na entrega do produto. Desde 2011, a Sociedade vincula-se com o governo via MINADER.

Assim como no caso da Etiópia, há alinhamentos de políticas governamentais para o setor como o Programa Nacional de Desenvolvimento Agrícola (PNIA), a Estratégia de Desenvolvimento do Setor Rural (SDRS), do Plano Diretor de Industrialização dos Camarões e da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável. Mesmo com a grande produtividade de fibra por hectare, já que provê 8% da produção do continente africano, o cultivo do algodão no país abrange apenas 6% da área cultivada no continente. Em termos econômicos, o setor cotonicultor corresponde a 1,5% do PIB agrícola nacional e 6% das receitas totais de exportação, cuja produção concentra-se nas regiões norte do país.

Após a missão de prospecção e diagnóstico realizada pela UFLA, em 2018, foram identificados quatro grandes eixos para a cooperação técnica bilateral confluentes com os esforços do governo de Cameroun para alcançar a meta setorial de 400.000 toneladas de algodão-carço até 2021/22:

1. Manejo da cultura do algodão. Serão implementadas atividades para o fortalecimento de capacidades por meio de formações e da implantação de Unidades Tecnológicas Demonstrativas (UDTs), em área a ser selecionada.
2. Assistência Técnica. Serão implementadas atividades para o fortalecimento de capacidades e extensão rural dos diferentes atores ligados ao manejo da cultura do algodão.
3. Sementes. Missão de avaliação de necessidades/fortalecimento de capacidades por meio de formação, aquisição de equipamentos, implantação de unidade industrial de deslincamento químico, bem como estudo diagnóstico do potencial para o desenvolvimento de fertilizantes organominerais. Atores Instituições de Pesquisa e/ou multiplicadores de sementes.
4. Mecanização da lavoura (PRODOC BRA/12/002-S013, 2021, p. 52).

Logo, o projeto irá capacitar: os pesquisadores da SODECOTON e da MINADER sobre a qualidade das sementes (R:2); os técnicos do Departamento da Divisão de Produção Agrícola e extensão rural da SODECOTON e da Direção de Recursos Humanos da Formação (DRHF) da MINADER para ampliar oferta de assistência técnica e extensão rural aos

³³⁸ Conta com 250 mil produtores de algodão.

produtores na região norte do país (R:3); os pequenos agricultores do norte do país para aplicar itinerários técnicos atualizados via implantação de UDTs (R:4).

O único evento publicizado nas mídias da ABC foi a missão conjunta de representantes africanos dos projetos “Cotton Cameroun” e “Cotton Senegal” em visita técnica à Catuti-MG, em fevereiro de 2022. O objetivo da missão foi realização de curso e treinamento no Centro de Difusão de Tecnologias Algodoeiras (Catuti/MG) e visita a propriedades de agricultores familiares (Catuti-MG e Mato Verde-MG). Observa-se que foi realizada durante a missão, a **I Reunião do Comitê Gestor (RCG)** do Cotton Cameroun, mas não foi redigida Ata da Reunião, apenas um Relatório de viagem elaborado pela ABC/MRE. Neste consta que foram revisados e acordados programa de trabalho, definidas ações necessárias para a implantação das Unidades Técnicas de Demonstração (UTDs) e listagem de capacitações e missões previstas para 2022.

No sítio da UFLA, é mencionada em uma reportagem de maio de 2022, cujo foco é o Cotton Senegal, a previsão de uma capacitação de 15 dias que seria ministrada pelos professores Antônio Carlos Fraga e Pedro Castro Neto no Cameroun, em missão com dois intérpretes e uma analista de projetos da ABC (UFLA, 2022). No entanto, ressalta-se que não há publicações (informes, notícias) dessas e de atividades posteriores nem no sítio da ABC/MRE nem no da UFLA em outubro 2023³³⁹.

4.2.4 Associação Mineira de Produtores de Algodão (AMIPA): a iniciativa privada nos projetos

A Associação Mineira de Produtores de Algodão (Amipa) foi criada em 1999, como entidade civil, sem fins econômicos, com sede na unidade matriz em Patos de Minas (MG), Brasil, atuando no fortalecimento e organização do setor produtivo cotonícola mineiro. Além da matriz, a Associação tem duas unidades filiais: a primeira, a Central de Classificação de Fibra de Algodão (Minas Cotton), criada em 2006, com suporte do Programa Mineiro de

³³⁹ Em termos institucionais, em dezembro de 2021, os dados do projeto ainda não haviam sido completados no sistema da UFLA. Da mesma forma como mencionado na seção anterior, o projeto aparece citado na Ata da 6ª Reunião da Congregação da Escola de Engenharia (Gestão 2020-2022) de 28/04/2021, pela qual autoriza a participação do Professor Pedro Castro no projeto.

Incentivo à Cultura do Algodão (Proalminas)³⁴⁰; a segunda, a Fábrica de Produtos Biológicos (Biofábrica), criada em 2014, sede em Uberlândia, utiliza macroorganismos (MACs) (predadores e parasitoides) para o controle biológico das pragas que ameaçam as lavouras.

A Biofábrica tem sua origem em razão da ocorrência do surto da praga da *Helicoverpa* nas lavouras de algodão no Brasil, no ano de 2013. Por ser uma praga exótica, isto é, de origem externa, causou grande prejuízo econômico pela ausência de manejo agrônômico, havendo uso recorde de químicos, sem qualquer sustentabilidade ambiental (Sairre, 2021). Na busca por alternativas, a biofábrica de produção de microrganismos (bactérias, fungos e vírus) seria a escolha natural pelo fato de já estar adaptado ao manejo atual do campo, tendo sido a escolha na organização do mercado (empresas nacionais e multinacionais) para atender a demanda progressiva por biológicos³⁴¹.

Ao analisarem o mercado de macrobiológicos, a Amipa observou que estava limitado ao “[...] fornecimento pequeno e para alguns nichos de mercado [...]”³⁴² (Sairre, 2021), com exceção da cana de açúcar, cujo programa de controle biológico com macroorganismos era funcional, avançado e exitoso³⁴³. Então, a decisão da Associação foi investir na biofábrica de produção de macroorganismos produzindo, inicialmente, agente biológico parasitoide de ovos

³⁴⁰ “[...] laboratório alinhado às normas e às melhores práticas para realização de ensaios e classificação de fibra de algodão, priorizando processos que regulamentam o serviço de padronização da classificação do produto. [...] Para dar mais credibilidade, confiança e transparência à classificação e aos ensaios das análises de fibra de algodão entregues ao mercado têxtil, desde 2008 participa dos *Round Test Interlaboratorial* realizados pelo ICAC (Estados Unidos), ICA Bremen (Alemanha), Senai/FBET (Brasil).” Esta Filial oferta os serviços: classificação manual e visual; ensaio instrumental HVI; Take-up; Pegajosidade e caramelização; cursos e treinamentos, consultoria (AMIPA, 2023).

³⁴¹ “Quando pensamos em iniciar uma biofábrica, o caminho natural seria uma biofábrica de produção de microrganismos, que são bactérias, fungos, vírus; porque é uma tecnologia que já está adaptada ao manejo atual do campo, que você coloca o produto dentro de um balde. E dentro de um balde é o que o produtor está acostumado: dentro de um balde já vai para o pulverizador, já vai para o avião, então, é algo, e que tem tempo de prateleira, que você pode guardar na prateleira por um período, fabricar na entressafra e entregar na safra. Então seria o caminho natural a indústria investir em tecnologias e soluções a base de microrganismos. E de fato isso ocorreu, uma escalada grande de empresas investindo em produtos biológicos a base de microrganismos. Foi pós a introdução da *Helicoverpa*, que surgiram empresas de biológicos, inclusive multinacionais, e novos produtos biológicos foram lançados pelas indústrias químicas tradicionais e alguns produtos “esquecidos” foram resgatados no portfólio. Também ocorreu muitas fusões e aquisições, onde indústrias grandes adquiriram as pequenas empresas de biológicos. Portanto, percebemos que o próprio mercado estava se organizando para atender a nova demanda crescente por biológicos” (Sairre, 2021).

³⁴² “Pequenas biofábricas, a maioria caseiras, que produziam algum inseto para um atendimento específico, um pequeno nicho, algum cinturão verde, algumas estufas de hortifrúteis ou alguma agricultura orgânica” (Sairre, 2021).

³⁴³ “A exceção era a cana, onde já existia um grande trabalho, provavelmente o maior programa de controle biológico do mundo com macroorganismos. Baseado na época na produção de *cotesia* para controle da *diatraea saccharalis*, a broca da cana. Então na cana já existia isso, já tem os laboratórios, as próprias usinas têm seus laboratórios e tal. Então, lá em São Paulo, na cana, a gente viu que isso já funcionava, mas no resto da agricultura tinha praticamente nada de uso de inimigos naturais” (Sairre, 2021).

de mariposas, o *Trichogramma pretiosum*³⁴⁴, cuja eficiência foi verificada para controle de ovos de insetos da ordem lepidóptera, do qual faz parte a *Helicoverpa*. O desafio subsequente foi a produção em larga escala e a distribuição massal para os produtores associados, algo até então inexistente no País, evoluindo da distribuição nas lavouras de forma manual para a liberação por drones (Sairre, 2021)³⁴⁵. Com o êxito do programa, a Amipa expandiu a atuação do manejo com biológicos para todo o sistema produtivo das propriedades, adotando “uma visão holística do manejo integrado de pragas do sistema de produção” (Sairre, 2021), passando a estar o ano todo nas propriedades rurais monitorando as pragas³⁴⁶.

A visão ampliada do sistema produtivo das propriedades produtoras de algodão fez com que a Amipa atuasse também nas demais culturas em rotação ou em vizinhança com algodão, monitorando todo o complexo de pragas e inimigos naturais, propondo interferências nos manejos com o uso de inimigos naturais produzidos em seu laboratório-Biofábrica. Desta forma, a AMIPA atua também em culturas como ervilha, tomate, soja, milho, sorgo, feijão e café, com pesquisa e manejos de agentes biológicos no controle de pragas (PRODOC BRA/12/002-S002, 2021, p. 10).

Consequentemente, hodiernamente a “[...] Biofábrica da Amipa é um centro de inovação, de pensamento e de contribuição para a introdução de novos agentes biológicos na agricultura” (Sairre, 2021). Isto qualifica o trabalho da Associação como referência nacional e internacional, sobretudo no manejo de pragas para a agricultura tropical, como a cooperação com o Mali para diagnóstico e adequação do laboratório/biofábrica no Mali – Projeto Cotton-4 + Togo -, assim como, em P&D de novos agentes biológicos.

No documento do projeto (PRODOC), é ressaltado que se trataria da única associação brasileira com “[...] foco na agricultura familiar, integrando o pequeno produtor do semiárido à economia de mercado [...]” e que realiza o “[...] trabalho integralizador de toda a cadeia, do

³⁴⁴ “Após muita pesquisa na literatura publicada sobre o assunto, visitamos algumas biofábricas pelo mundo, e também fomos a Embrapa em Sete Lagoas que possuía um pequeno laboratório de produção de *Trichogramma*” (Sairre, 2021).

³⁴⁵ “Migramos da produção artesanal para a produção automatizada, algo essencial para conseguirmos atender a demanda do campo. Também no campo tivemos que evoluir da distribuição nas lavouras de forma manual para a liberação por drones, atendendo a grandes áreas com eficiência e escala. Desenvolvemos a tecnologia de liberação de ovos a granel, com uso de *dispensers* adaptados nos drones. A Amipa foi pioneira no desenvolvimento e aplicação desta tecnologia a campo, hoje amplamente copiada e utilizada em toda a agricultura brasileira e até mesmo no exterior. Essa tecnologia foi desenvolvida em conjunto com uma empresa do interior do Estado de São Paulo, em Bauru, especializada em produção de drones. A partir do desenvolvimento da tecnologia de aplicação via drones, ocorreu uma evolução, permitindo a integração da agricultura empresarial ao uso de insetos inimigos naturais de pragas como ferramenta de controle e manejo de pragas em diferentes culturas. A partir deste momento, introduzimos de fato o controle biológico com macroorganismos na agricultura brasileira” (Sairre, 2021).

³⁴⁶ “A partir de então a Amipa começou a trabalhar o ano inteiro dentro das propriedades, a monitorar essas populações de pragas o ano inteiro. Pragas da soja e do milho, por exemplo, migram para o algodão, tivemos que buscar no mercado os feromônios sexuais para atração desses insetos e consequente monitoramento nas armadilhas. E, com essas informações da entomofauna participante dos sistemas de produção, começamos a produzir outros agentes biológicos, aumentando nosso portfólio de inimigos naturais” (Sairre, 2021).

plantio ao tecido, em sintonia com a indústria têxtil, envolvendo e coordenando todos os elos da cadeia através de seu Programa PROALMINAS [...]” (PRODOC BRA/12/002-S011, 2020, p. 12). No que concerne à agricultura familiar e suas peculiaridades, em uma região com a realidade edafoclimática similar a africana, a Amipa realiza um trabalho específico para o Norte de Minas: manejo de algodão em uma região seca – convivência com a seca (semiárido), retenção de água da chuva, manejo de água com irrigação e gotejamento, controle do bicudo com tecnologia de “aplicação” com equipamentos costais específicos e usando drones de pulverização (Sairre, 2021). Trata-se de um trabalho que poderia ser “[...] facilmente adaptado a agricultura africana, que é semelhante a forma de trabalhar e o clima” (Sairre, 2021).

Além de garantir com o Programa Mineiro de Incentivo à Cultura do Algodão (PROALMINAS) a certificação na origem e a qualidade da pluma, também gerencia a produção algodoeira do estado de Minas Gerais, assegurando ao associado melhor remuneração ao evitar pressões de preços inferiores aos do mercado. Agrega-se a esse papel de defesa do associado, apoio à agricultura familiar, e trabalho de promover sinergia na cadeia produtiva; o desenvolvimento de tecnologias que se tornaram modelos nas áreas de qualidade de fibra, de manejos fitossanitários e de manejos para o semiárido, por exemplo (PRODOC BRA/12/002-S011, 2020, p. 12). Neste sentido, pode-se ilustrar com a proeminência do laboratório do Minascotton (Filial 1); a forma precursora como realizou a introdução do controle biológico nos manejos fitossanitários, primeiro em pequena escala e hoje com drones para dispersão em grandes áreas (Filial 2 - Biofábrica); e o conhecimento agrônomo desenvolvido para compatibilizar a produção do algodão no semiárido.

Assim, estaria habilitado a qualificar os técnicos do Associação Interprofissional do Algodão (AIC) para a classificação de fibras do algodão conforme os padrões internacionais de classificação e avaliação; e a auxiliar na adequação do laboratório do Centro de Pesquisa Agrícola Algodão e Fibras (CRA-CF), do Instituto Nacional de Pesquisas Agrícolas do Benim (INRAB), aos padrões internacionais. Ou no caso do Cotton Ethiopia, como listado anteriormente, em 7 áreas: mercado, qualidade, biotecnologia, biofábricas, semiárido, melhoramento e tecnologia (PRODOC BRA/12/002-S002, 2021, p. 10).

Quadro 14 - Projetos de cooperação bilateral com a África via ABC/MRE (2000-2021)

Projeto/AI	País	Período	Outras IBCs
BRA/12/002-A007 - Missão de Avaliação do Laboratório de Fibras do Algodão em Parakou - Benim	Benim	2019-2020	
BRA/12/002-A008 - Integração Africana para o Melhoramento Genético Sustentável do Algodão	Angola, Benin, Botsuana, Burkina Faso, Chade, Etiópia, Mali, Togo	2021-2022	Embrapa UFV

BRA/12/002-S006 - Projeto Regional para o Aperfeiçoamento de Técnicos Africanos em Cotonicultura	África – 15 países	2015-2021	UFLA
BRA/12/002-S008 - Aumento do Potencial Produtivo do Algodão no Senegal	Senegal	2019-2024	UFLA
BRA/12/002-S011 - Fortalecimento do Setor Algodoeiro Utilizando as Melhores Práticas de Classificação da Fibra do Algodão do Mercado Internacional	Benim	2020-2024	
BRA/12/002-S012 - Melhoria da produção de algodão na região do Vale do Rio Awash	Etiópia	2021-2024	UFLA

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da ABC (2022)

4.2.4.1 Cotton Benin (S011)

Integrante do projeto piloto e de sua segunda fase, Cotton-4 e Cotton-4 + Togo respectivamente, ambos em formato regional (com outros países), o Benin negociou em 2019 demandas específicas que resultaram no Subprojeto para o “Fortalecimento do Setor Algodoeiro Utilizando as Melhores Práticas de Classificação da Fibra do Algodão do Mercado Internacional” (BRA/12/002-S011), o Cotton Benin. Neste caso, trata-se da busca da valorização da fibra de algodão beninense no mercado internacional por meio de dois objetivos: capacitação de classificadores de fibra de algodão beninense e reforma do laboratório de fibras de algodão localizado em Parakou (Benin).

Quadro 15 - Ação Simplificada relacionada e o subprojeto Cotton Benin

Subprojeto/AI	Compromisso*	Pagamento*	Saldo*	Período
BRA/12/002-A007 - Missão de Avaliação do Laboratório de Fibras do Algodão em Parakou - Benim	22.171,78	22.171,78	0,00	01/11/2019 30/03/2020
BRA/12/002-S011 - Fortalecimento do Setor Algodoeiro Utilizando as Melhores Práticas de Classificação da Fibra do Algodão do Mercado Internacional	4.157.232,00	12.187,08	4.145.044,92	07/05/2020 31/12/2024

Fonte: Elaborado pela autora a partir dados disponibilizados pela ABC (2022).

*Legenda: valores de compromisso, pagamento e saldo em dólares.

Esta cooperação está sendo implementada pela AMIPA e pela Associação Interprofissional do Algodão (AIC), instituição parceira no Benin que está sob coordenação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca (MAEP). Assinado em maio de 2020, as atividades de capacitação de classificadores de fibra que deveriam ser iniciadas no primeiro semestre daquele ano, foram postergadas em razão da pandemia de Covid-19: primeiro para 2021, e para serem depois executadas presencialmente na sede da Amipa em 2022. Isto levou a atrasos no desenvolvimento do projeto, programado para ser executado em 24 meses, o que justifica a extensão do prazo para a finalização em 2024.

A competitividade do setor algodoeiro está amplamente relacionada a qualidade da fibra aportada ao mercado (PRODOC BRA/12/002-S011, 2020). As limitações do país quanto a defasagem do laboratório de melhoramento varietal algodoeiro do Centro de Pesquisa Agrícola de Algodão e Fibras (CRA-CF) do INRAB - equipamentos e recursos humanos -, e a ausência de meios para avaliar a fibra - sistema de classificação de fardos -, foram identificados como complementar aos projetos já realizados, e prioritário para o país.

O projeto tem apenas 2 eixos:

- Reforçar a capacidade técnica da equipe dos serviços de classificação de fibras para aplicar os padrões internacionais na classificação e avaliação da qualidade de fibras de algodão;
- Adaptar a estrutura predial dos laboratórios de classificação instrumental tecnológica e classificação visual manual das fibras de algodão da AIC para um correto condicionamento (umidade e temperatura) dos laboratórios de classificação e avaliação de fibras, segundo os padrões internacionais exigidos pelo setor (PRODOC BRA/12/002-S011, 2020, p. 11).

No caso do primeiro eixo, a Amipa realizará 3 cursos ou capacitações abrangendo a temática de classificação de fibras, classificação em conformidade com padrões internacionais, na sua Unidade em Uberlândia-MG, Brasil, com 192 horas/aulas letivas, entregando certificados de conclusão e carteirinhas registradas pelo Ministério da Agricultura, Abastecimento e Pecuária (MAPA); e 1 curso de reciclagem no laboratório da AIC no Benin. O objetivo das capacitações é requalificar os técnicos mais antigos e capacitar os novos classificadores. De certa forma, há similaridades entre esse modelo de curso certificado e o perfil de capacitação técnica ofertado no projeto Regional para o Aperfeiçoamento de Técnicos Africanos em Cotonicultura (S006) realizado pela UFLA no Brasil, ainda que se trate de uma expertise mais específica.

O segundo eixo está sendo implementado nas instalações da Associação Interprofissional do Algodão (AIC), a qual receberá equipamentos adquiridos pelo projeto, passará por adequações nos laboratórios e na estrutura predial (reforma). Caberá a AIC a importação dos equipamentos e seus trâmites, assim como a indicação de fornecedores para as obras.

Em entrevista com o Diretor Executivo da Amipa, Lício Sairre (2021), em junho de 2021, atualizando o andamento do projeto, já teria ocorrido intercâmbio de técnicos. Haveria, igualmente, maiores esclarecimentos sobre as externalidades positivas de ter um laboratório de referência em qualidade de fibra para os países produtores de algodão na África.

No Benin, nós também mandamos um técnico para lá, eles também enviaram os técnicos deles para aqui, fizemos todo esse intercâmbio. E lá nós estamos apoiando a

construção do laboratório de análise de fibras: toda a compra de material, toda a tecnologia, o projeto, foi concebido pela Amipa. Finalizando este projeto, o Benin terá um laboratório de referência em qualidade de fibra e que vai fazer toda a diferença para os países produtores de algodão do continente africano. Normalmente o produtor africano não participa do mercado como o produtor brasileiro, ele está na mão de atravessadores, ele é refém: os atravessadores que ditam as regras, que entregam os insumos, e buscam a produção e precificam o algodão e sua qualidade. Então, esse trabalho no Benin tem a possibilidade de padronizar as análises de qualidade do algodão africano, possibilitar uma melhor precificação da pluma e, quem sabe, introduzir o produtor na economia de mercado, à semelhança do que ocorreu com a agricultura familiar do Norte de Minas (Sairre, 2021).

O papel das algodoceiras na produção da cultura na África, entregando os insumos e comprando a produção, é destaque em quase todos os documentos de projetos. Inclusive quando se trata de financiamento de pesquisa nas instituições de pesquisa – *e. g.* INERA de Burkina Fasso, IER do Mali – e ou participando dos projetos como instituição executora local, como a CMDT do Mali. No que corresponde ao Benin, a própria AIC também contribui para as pesquisas do Centro de Pesquisa Agrícola de Algodão e Fibras (CRA-CF) do INRAB. Contudo, se trata de uma associação que reúne toda a categoria profissional envolvida na produção (produtores, descaroçadores/algodoceiras e distribuidores de insumos agrícolas), e tem a missão de facilitar a relação entre os atores do setor e o Estado, gerindo e assegurando o bom andamento do setor. Nisto, está inserido atividades tais como pesquisa, capacitação, classificação da fibra, o que poderá vir a ser um avanço tanto para os produtores obterem preços melhores, quanto para as exportações do país com o algodão dentro do padrão internacional.

4.2.5 Outras Instituições: Projeto Cotton Zimbábue (S010)

No caso do projeto Cotton Zimbábue, “Fortalecimento do Setor Algodoeiro do Zimbábue” (BRA/12/002-S010), a missão de prospecção foi realizada em novembro de 2018. Compunham a missão técnica: a Embrapa, a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), e a EMATER-MG, ainda que as duas primeiras não viessem a participar do projeto posteriormente. Logo, as instituições cooperantes brasileiras executoras selecionadas foram: a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-MG), e a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo do Ministério da Agricultura (SAFC-MAPA).

Conforme as informações institucionais disponíveis no próprio sítio da internet, a **Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-**

MG), foi fundada em 1948³⁴⁷, e é a maior empresa pública entre suas congêneres. Trata-se de uma empresa pública estadual³⁴⁸ vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Seapa) do governo do Estado de Minas Gerais e, consequentemente, tem como Missão institucional “Promover o desenvolvimento sustentável, por meio de assistência técnica e extensão rural, assegurando a melhoria de qualidade de vida da sociedade mineira” (EMATER/MG, 2023a). Ou seja, enquanto a Embrapa tem uma diretriz de alcance nacional, sobretudo através de suas Unidades Descentralizadas (UD), a EMATER-MG tem o escopo circunscrito ao estado mineiro.

Neste sentido, por um lado, conforme a Lei nº 11.326/2006 e a Lei nº 12.188/2010³⁴⁹, é agregado ao seu perfil de atuação, atender como público prioritário: agricultores familiares e empreendedores familiares rurais; silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores; assentados da reforma agrária; povos indígenas, remanescentes de quilombos e demais povos e comunidades tradicionais. Por outro, nas Agendas Estratégicas, nos Programas e nos Projetos que realiza, a EMATER-MG confere atenção especial ao trabalho com mulheres e jovens rurais, a fim de estimular “[...] a autonomia e a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades de gênero e de geração no meio rural, além de promover a sucessão na agricultura familiar [...]” (EMATER-MG, 2023a).

Ainda que sua área de atuação na prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER) esteja localmente relacionada, o fato de atender produtores familiares de algodão, com cultivo em pequenas áreas, sob condições climáticas e sociais adversas, a insere no perfil de expertise demandado pela cooperação em tela. No PRODOC S010 é enfatizado que é via “[...] abordagens multidisciplinares, interdisciplinares e abordagens metodológicas participativas [...]” que a EMATER-MG executa a “[...] transferência de conhecimentos, habilidades e destrezas técnicas e funcionais [...]” (PRODOC BRA/12/002-S010, 2019, p. 12). Por conseguinte, sua contribuição para o projeto estaria focada na “[...]”

³⁴⁷ Fundada com o nome de Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR), foi a “primeira experiência brasileira direcionada para a introdução de novas técnicas de agricultura e economia doméstica, de incentivo à organização e de aproximação do conhecimento gerado nos centros de ensino e de pesquisa aos produtores rurais” (EMATER/MG, 2023b). Com a criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) em 1974, o serviço de extensão sob coordenação da ABCAR foi estatizado, e em 1975 criada a EMATER-MG.

³⁴⁸ É uma empresa pública estadual na forma de responsabilidade limitada, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira; cuja criação foi autorizada pela Lei 6.704/1975.

³⁴⁹ Lei nº 11.326/2006, Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais; e a Lei nº 12.188/2010, Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater).

melhoria da qualidade de vida de pequenos produtores de algodão no Zimbábue [...]” por meio do apoio nas atividades de aperfeiçoamento das práticas de extensão rural e de associativismo.

No site da EMATER-MG não há seção específica sobre a cooperação internacional realizada pela empresa, e nem há menção nos documentos disponíveis para acesso que correspondessem ao período do projeto³⁵⁰. Em termos de busca utilizando o descritor “Zimbábue”, houve 3 resultados positivos. No caso dos dois resultados relacionados ao projeto em tela, tratava-se de formatos distintos para a mesma notícia: a missão conjunta ABC, EMATER-MG, EPAMIG ao Instituto de Pesquisa do Algodão, na cidade de Kadoma, Zimbábue, realizada em junho de 2022. A versão escrita da notícia (Varella, 2022), na Seção Notícias, e sua versão correspondente no formato de áudio, “Estação Rural, EMATER-MG”, estando disponível inclusive na plataforma *Soundcloud*, abordavam também a instalação de uma UTD de forma conjunta pela Emater-MG, Epamig e Embrapa, tendo como parâmetro o trabalho desenvolvido em Catuti, Norte de Minas Gerais (Varella, 2022).

Nesta reportagem, dois tópicos merecem destaque: primeiro, o fato de o Município de Catuti ser a referência em termos de sistema utilizado para a cultura a ser comparado no país parceiro. O outro é a ideia aludida que a cooperação seria uma “via de mão dupla” (Varella, 2022), ponto interessante, pois levanta a questão do que seria considerado como “benefício”, “retorno”, “contrapartida”. Pois, na visão de alguns entrevistados da Embrapa, isto não teria ocorrido, ou a ocorrência teria sido de forma insuficiente em relação aos custos despendidos pela Empresa (Araújo, A., 2021; Ferreira, 2022; Severino, 2021).

“Para nós, da Emater, esta missão de cooperação é uma oportunidade de aprender muito também. A gente não vem aqui só para ensinar. A cooperação é uma via de mão dupla. A gente leva para o Brasil experiências que serão muito úteis para os agricultores brasileiros”, explicou o coordenador técnico estadual da Emater-MG Sérgio Regina (Varella, 2022).

Ainda que a reportagem veiculada pela Empresa seja informativa sobre a cooperação e a realização de uma missão ao Zimbábue, mesmo em dois formatos, não são de fácil acesso ou amplo alcance. Isto somado a não abordagem do tema em outros documentos oficiais da instituição, suporta a inferência de que se trata de atuação muito incipiente. Outrossim, como nos demais projetos, devido ao surto da pandemia do Covid-19, haveria atraso na implementação, retomada em 2022.

³⁵⁰ Os Relatórios de Administração (2020 a 2022) e Relatórios de Atividades (2018 e 2019). A coleta e análise em 2022, repetida em janeiro e outubro de 2023, constatando-se não haver alterações no site, inclusive quanto aos resultados da busca pelo descritor “Zimbábue”.

Também uma empresa pública de direito privado com escopo geográfico restrito ao estado mineiro, a criação da **Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG)** (Lei nº 6.310/1974) foi resultado da busca de integração e coordenação das instituições de pesquisa agropecuária daquele estado³⁵¹. A sua Missão é “Pesquisar, capacitar e apresentar soluções e inovações tecnológicas para o desenvolvimento sustentável da agropecuária e da agroindústria, em benefício da sociedade” (EPAMIG, 2023). O propósito institucional é “[...] desenvolver pesquisas e experimentações relacionadas direta e indiretamente com a agropecuária e com o objetivo de constituir-se no principal instrumento de execução das atividades de pesquisa agropecuária no Estado de Minas Gerais [...]” (EPAMIG, 2023).

Em termos de estrutura física, além da sede em Belo Horizonte, a Empresa conta com 5 Unidades Regionais, 22 Campos Experimentais e 2 Institutos Tecnológicos (EPAMIG/ Instituto de Laticínios Cândido Tostes e EPAMIG/Instituto Técnico de Agropecuária e Cooperativismo) distribuídos pelo estado. Como a EMATER-MG, a EPAMIG tem parcerias com instituições públicas e privadas, desenvolvendo pesquisas por meio de 10 Programas Estaduais de Pesquisa (Agroecologia; Bovinocultura; Cafeicultura; Flores, Hortaliças e Plantas Medicinais; Fruticultura; Grãos; Leite e Derivados; Olivicultura; Recursos Hídricos, Ambientais e Piscicultura; Vitivinicultura) e 1 Programa Especial de Pesquisa (Biotecnologia).

Entre os documentos institucionais disponíveis no site para consulta³⁵², a cooperação internacional é referida somente no Relatório Anual da Diretoria-Executiva da EPAMIG (2015 a 2022), referido pela sigla “DREX”. No excerto de 2019, que trata da assinatura do Projeto com o Zimbábue³⁵³; e no de 2022, extemporâneo ao período da tese, que trata do evento de transferência e difusão do Manejo do Algodão, em junho de 2022, no Centro de Pesquisa do Algodão (CRI), no Zimbábue (EPAMIG, 2023, p. 60).

Em termos de publicização da atuação da Empresa na cooperação em seu site, esta ocorre por meio de seis reportagens até outubro de 2023: uma de 2020, referente a assinatura

³⁵¹ Neste sentido, tendo em vista a atuação de outros atores do estado de Minas Gerais nos projetos de cooperação algodoeira, salienta-se que houve em 1976 o estabelecimento do Sistema Estadual de Pesquisa Agropecuária (SEPA) com o objetivo de unir as ações de pesquisa estadual, abrangendo a EPAMIG e as universidades: Universidade Federal de Viçosa (UFV), a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Escola Superior de Agricultura de Lavras (ESAL), hoje Universidade Federal de Lavras (UFLA) (EPAMIG, 2023).

³⁵² Plano Diretor (2016-2027), Carta de Governança e Políticas Públicas (2020, 2021), Balanço Social (2016, 2017, 2018), Plano de Negócios (2022, 2023), e Relatório Anual da Diretoria-Executiva da EPAMIG (período de 2015 a 2022), referido pela sigla “DREX”.

³⁵³ “EPAMIG efetua parcerias e contatos internacionais - Assinatura de projeto de cooperação técnica com representantes do governo do Zimbábue que prevê capacitação e transferências de tecnologias brasileiras em algodão para o país sul-africano. Vinda de comitiva do Ministério de Agricultura e Florestas de Serra Leoa para conhecer o modelo de agricultura tropical desenvolvido em Minas Gerais” (EPAMIG, 2020a, p. 100).

do Projeto de Cooperação (14/01/2020); outras 5 extemporâneas ao período da tese - duas de 2022, e três de 2023³⁵⁴. Cabe ressaltar, que o projeto teve seu desenvolvimento prejudicado pela pandemia do Covid-19, por isso, a retomada e ampliação das atividades em 2022 e 2023. É perceptível também, ter havido mais notícias no sítio da EPAMIG do que no da ABC com relação a atividades do Projeto.

Por ser uma Empresa de pesquisa, assim como a Embrapa, o argumento das similaridades edafoclimáticas, especificamente com o Norte de Minas Gerais, área de atuação em P&D da Empresa, é ressaltada pelo diretor de Operações Técnicas da EPAMIG, Trazilbo de Paula,

A própria Agência Brasileira de Cooperação nos relatou que as condições do Zimbábue são muito semelhantes com as condições do Norte de Minas, com períodos de restrições hídricas prolongadas, clima quente e seco, mas com grande potencial de trabalho com pequenos produtores. Temos muito a ensinar e aprender [...] (EPAMIG, 2020b).

Como justificativa da sua expertise, também é apontado o desenvolvimento de variedades de algodão adaptadas às condições de semiárido e resistentes a pragas e doenças, assim como caracteristicamente para a região.

Segundo o pesquisador da EPAMIG, Marcelo Lanza, que já atuou com pesquisas em algodão, a empresa é responsável por desenvolver algumas variedades do produto adaptadas às condições de semiárido e resistentes a pragas e doenças. Ainda segundo Marcelo, a EPAMIG desenvolveu trabalhos de espaçamento e densidade de plantio que melhor se adaptam às condições de solos secos, típicos do Norte mineiro (EPAMIG, 2020b).

Nesse sentido, a ideia de “ganhos mútuos” também se encontra na compreensão do projeto por parte do Diretor Trazilbo de Paula, que também se utiliza da expressão “via de mão dupla” como seu colega da EMATER-MG.

“A equipe da EPAMIG Norte tem feito um excelente trabalho com os produtores da região, juntamente com os extensionistas da Emater-MG. A presença do pesquisador Maurício Cardoso na comitiva em abril será muito importante para aprimorarmos nosso trabalho no Norte de Minas. É uma via de mão-dupla. Vamos transferir tecnologias, aprender com a realidade lá e aplicá-las com os nossos produtores daqui”, conclui Trazilbo (EPAMIG, 2020b).

³⁵⁴ Em 2022, Missão Técnica ao Instituto de Pesquisa do Algodão do Zimbábue (CRI) entre 27/05 e 06/02/22 – mesma notícia da EMATER-MG (Varella, 2022), e a Missão Técnica ao Malawi no âmbito do Cotton Shire Zambeze entre 07 e 13/06/22 (23/05/2022). Em 2023, a recepção de delegação composta por extensionistas, pesquisadores e produtores familiares de algodão do Zimbábue em Minas Gerais 6 a 16/03/2023; o Dia de Campo em Nova Porteirinha, MG, pela Emater-MG e a Amipa em 11/05/2023; a Missão dos técnicos brasileiros ao CRI no Zimbábue 29/06 a 14/07/2023. Busca realizada com o descritor “Zimbábue” no site da Empresa em janeiro de 2022, repetida em janeiro e outubro de 2023.

A partir dessa perspectiva de troca, a EPAMIG se coloca no papel de cooperar com seu conhecimento para o Instituto de Pesquisa do Algodão (CRI) do Zimbábue, o qual desenvolve “[...] um programa de produção de sementes e realiza experimentos para validar pesquisas importantes para o desenvolvimento da produção local” (EPAMIG, 2020b). Ou seja, a contribuição esperada da empresa pública mineira para o projeto Cotton Zimbábue seria a transferência tecnológica do conhecimento desenvolvido para a cotonicultura no Norte de Minas.

Inserida na estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento pelo Decreto nº 9.667 de 2 de janeiro de 2019³⁵⁵, cujas competências foram definidas no Decreto n. 10.523/2020, a **Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF)**³⁵⁶ tem por propósito

[...] propor, normatizar, planejar, fomentar, orientar, coordenar, supervisionar e avaliar, no âmbito do Ministério da Agricultura, as atividades relacionadas com a agricultura familiar e os assentamentos da reforma agrária, o cooperativismo e o associativismo rural, a agricultura urbana e periurbana, o agroextrativismo e a infraestrutura para área rural no âmbito de projetos produtivos (Brasil; MAPA, 2019).

Para o projeto Cotton Zimbábue, foi considerado o escopo da SAFC-MAPA de fortalecer a agricultura familiar via articulação de políticas de desenvolvimento rural, por exemplo, de acesso à terra, ao crédito, ao seguro, e à Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); e o fomento ao empoderamento econômico das mulheres rurais; como experiências a serem compartilhada com os pequenos produtores locais (PRODOC BRA/12/002-S010, 2019, p.13). No caso da ATER, o propósito seria “[...] melhorar a renda e a qualidade de vida das famílias rurais, por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de produção, de mecanismo de acesso a recursos, serviços e renda, de forma sustentável” (Brasil; MAPA, 2019). Assim, as práticas da Secretaria poderiam auxiliar nas capacidades técnicas de fortalecimento da agricultura familiar, segurança alimentar, agregação de valor e desenvolvimento rural do Zimbábue.

No escopo temporal de 2000 a 2021, considerando o parâmetro de projetos ou atividades isoladas de cooperação técnica bilateral no segmento agrícola para o continente africano coordenados pela ABC/MRE, dos 164 executados: a EMATER-MG participou de 4

³⁵⁵ Em 2023, houve a revogação do Decreto nº 9.667/2019 pelo Decreto nº 11.396/2023, com a instituição do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, mas não houve a revogação do Decreto 10.523/2020. No entanto, dado ser extemporâneo ao período abrangido na tese, tais alterações e possíveis impactos não serão abordados.

³⁵⁶ No sítio do MAPA a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo adota a sigla “SAF”, no PRODOC S010 a sigla adotada é “SAFC”, por isso, adotar-se-á SAFC.

projetos e uma atividade isolada; e tanto a EPAMIG quanto a SAFC-MAPA somente do Projeto Cotton Zimbábue.

Quadro 16 - Projetos e Atividades Isoladas da EMATER-MG na cooperação bilateral África (2000-2021)

Projeto/AI	País	Período	Outras IBCs
BRA/04/044-S009 - Construção Institucional e Metodológica da extensão Rural como Estratégia de desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar em São Tomé e Príncipe.	São Tomé e Príncipe	2005-2007	ME-STP UFV
BRA/04/044-A158 - Missão de Elaboração da Fase II do Projeto “Construção Institucional e Metodológica da Extensão Rural como Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar como Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar em São Tomé e Príncipe”.	São Tomé e Príncipe	2007	UFV
BRA/04/043-S091 - Construção Institucional e Metodológica da Extensão Rural como Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar em São Tomé e Príncipe – Fase II	São Tomé e Príncipe	2008-2012	UFV
BRA/04/043-S107 - Implantação do Programa Nacional de Extensão Rural (PRONER) em São Tomé e Príncipe	São Tomé e Príncipe	2009-2012	UFV
BRA/12/002-S010 - Fortalecimento do Setor Algodoeiro do Zimbábue	Zimbábue	2019-2024	EPAMIG SAFC- MAPA

Fonte: elaborado pela autora a partir listagem ABC (2022), sítio da ABC, PRODOC BRA/12/002-S010 (2019).

O algodão é o segundo produto mais importante na renda nacional do Zimbábue, englobando mais de 300 mil pequenos agricultores – cujas propriedades têm área média de 2 hectares -, compostos majoritariamente por mulheres e jovens. A partir de 2000, a queda progressiva de rendimento da produção tem influído negativamente na economia e na sociedade, não apenas no alcance da população atingida – agricultura familiar -, mas também pelo perfil etário e de gênero que a compõe.

A falta de competitividade internacional do algodão zimbabuano seria resultado das limitações ao acesso: a equipamentos e a tecnologias inovadoras; a assistência técnica necessária para uma produção proveitosa – seja em razão das distâncias, seja pela dificuldade de comunicação -; a fragilidade de associações e cooperativas para atuar na defesa dos interesses dos produtores, assim como, a linhas de crédito para financiar a produção. Ou seja, tratar-se-ia de uma questão econômica, mas igualmente da ausência de políticas públicas direcionadas para o setor (Relatório de Viagem BRA/12/002-S010, 2018, p. 8-9).

Na missão de prospecção realizada em 2018, foram identificados 5 eixos para a cooperação: tecnologias, extensão rural; crédito e financiamento; organização em torno de cooperativas e associações; comercialização do algodão (Relatório de Viagem BRA/12/002-S010, 2018, p. 3). Um ano após, ocorreu a validação e assinatura do Projeto em Harare, Zimbábue. Nessa ocasião, Ringson January Chitsiko, Secretário Permanente do Ministério de

Terras, Agricultura, Água e Reassentamento Rural do Zimbábue, sublinhou a existência de “horizontalidade na iniciativa”, pois teria havido a efetiva participação por parte da equipe nas atividades de validação do PRODOC, na constituição da Matriz Lógica e no delineamento do cronograma de implementação (Brasil; MRE; ABC, 2019).

Inicialmente, a previsão de duração do projeto é de 36 meses, entre 2019 e 2022, visando o fortalecimento das capacidades tecnológicas, institucionais, de recursos humanos e de assistência técnica do setor algodoeiro do Zimbábue. Para alcançar este objetivo, a cooperação estará fundamentada em 3 eixos:

- a) validação e difusão de tecnologias da EPAMIG para cultivo do algodão;
- b) capacitação de pesquisadores, extensionistas, técnicos locais e produtores líderes no uso e na difusão das tecnologias recomendadas;
- c) fortalecimento de políticas públicas de agricultura familiar.

Desde o projeto Cotton-4, as Unidades Técnicas de Demonstração (UTDs) são o meio fundamental para a execução da implementação dos projetos no que tange a multiplicação do conhecimento para e por meio dos produtores locais (PRODOC BRA/12/002-S010, 2019, p. 34). É através das UTDs que serão viabilizados a realização das atividades para o cumprimento dos três eixos citados. As instituições parceiras implementadoras do Zimbábue também são instituições públicas: o Ministério de Terras, Agricultura, Água e Reassentamento Rural; o Departamento de Serviços Agrícolas, Técnicos e de Extensão (AGRITEX)³⁵⁷ do Ministério de Terras, Agricultura, Água e Reassentamento Rural e o Centro de Pesquisa do Algodão (CRI) em Kodoma, também ligada ao Ministério da Agricultura.

O Departamento de Serviços Agrícolas, Técnicos e de Extensão (AGRITEX) é um departamento do Ministério de Terras, Agricultura, Água e Reassentamento Rural do Zimbábue, cuja responsabilidade é prover nacionalmente extensão rural aos agricultores - consulta, regulação, treinamentos de produtores e disseminação de tecnologias. Além da AGRITEX, o PRODOC BRA/12/002-S010 aponta como ofertante de assistência técnica aos produtores a *Cotton Company Of Zimbabwe* (COTTICO), a maior empresa de algodão do país, exercendo as atividades de descaroçamento, classificação do algodão e vendas.

³⁵⁷ *The Department of Agricultural Technical and Extension Services (AGRITEX) of the Ministry of Lands, Agriculture, Water, Climate and Rural Resettlement.*

Criado em 1925 para atuar nacionalmente, o Centro de Pesquisa do Algodão (CRI)³⁵⁸ pertence a Divisão de Pesquisa de Culturas do Ministério da Agricultura, estando localizado em Kadoma. Como tem o propósito de desenvolver P&D para a cultura, nele são realizadas as principais pesquisas para o setor, cujo foco estava no desenvolvimento de sementes com maior rendimento, ainda que não transgênicas, dada a sua proibição no país (Relatório de Viagem BRA/12/002-S010, 2018, p. 7).

Destaca-se que, apesar de ter estrutura física e recursos humanos capacitados, o projeto busca ampliar a capacidade do CRI e da AGRITEX para a difusão de tecnologias brasileiras da cultura do algodão. Em ambos os casos, via capacitação de seus técnicos em temas definidos e melhoramento da ATER. Com relação ao Ministério de Terras, Agricultura, Água e Reassentamento Rural, a meta está no aprimoramento de habilidades para implementação de políticas públicas de agricultura familiar e segurança alimentar. Neste sentido, prevê-se maior interlocução com a SAFC em termos de experiência com relação a políticas como, por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), aspectos da ATER, questões sobre a informatização de dados sobre agricultura familiar e ATER - Sistema Informatizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIATER), como organizações econômicas da agricultura familiar para ampliar acesso a mercado.

Em razão da pandemia do COVID-19, também houve atraso na execução do projeto, pois dos 1.273.548,00 de dólares comprometidos, somente 157.168,38 de dólares foram gastos entre 12/12/2019 e 13/09/2022, ou seja, pouco mais de 12% dos recursos foram utilizados. Isto se explica, por que entre 2021 e 2022 só ocorreram 3 missões brasileiras ao Zimbábue: entre 25/10 e 08/11/2021, a **I Reunião do Comitê Gestor (RCG)**, em Harare, em que se decidiu pela instalação da UTD no *Cotton Research Institute* (CRI), em Kadoma; entre 27/5 e 06/06/22, para monitorar iniciativa, visitas de campo, mapeamento de atividades já realizadas; e de 28/11 a 6/12/22, capacitação promovida pela EMATER/MG e apresentação de resultados da UTD. O projeto também foi prorrogado para 2024 em razão da pandemia.

4.3 A “CONSTELAÇÃO MINEIRA”: CONSTITUINDO UM NÚCLEO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL COTONÍCOLA EM MINAS GERAIS?

Ao dar proeminência à cooperação técnica Sul-Sul brasileira e a estimular a constituição de um padrão a ser seguido, vide o Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-

³⁵⁸ *Cotton Research Institute (CRI) under the Crops Research Division of the Department of Research and Specialist Services (DR & SS) in the Ministry of Agriculture, Mechanization and Irrigation Development.*

Sul (2013), o projeto BRA 12/002 “Apoio ao desenvolvimento do setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul” está sendo um marco na atuação do Brasil, tanto em termos de volume orçamentário quanto de alcance regional – 15 países africanos. Resultado do contexto de atuação do governo brasileiro no contencioso do algodão na OMC (2002-2014), seja pela busca de apoio ao pleito brasileiro contra os subsídios estadunidenses, seja como Política Externa Brasileira na Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD) (Bueno, 2018a).

Quadro 17 - Etapas de inserção das IBCs no Projeto BRA/12/002: 2012 a 2023

Etapas	1ª Etapa: Embrapa	2ª Etapa: Ingresso da UFLA	3ª Etapa: Pluralização de IBCs
Período	2012-2014	2015-2018	2019-2023
IBC	Embrapa	UFLA	2019: AMIPA, EMATER/MG, EPAMIG, SEAF-C-Mapa/Brasil. 2023: IFSULDEMINAS.
Modelo de Projeto	Projeto estruturante regional	Projeto estruturante regional	Projeto estruturante-país Mais de uma de IBC por projeto
Ano/Projeto	2012: Cotton-4 (S002) 2014: Cotton Shire Zambeze (S003) e Cotton-4+ Togo (S005)	2015: Projeto Regional para o Aperfeiçoamento de Técnicos Africanos em Cotonicultura (S006) 2016: Cotton Victoria (S007)	2019: UFLA e Amipa (Cotton Senegal - S008); UFLA (Cotton Solos - S009); EPAMIG, EMATER-MG e SEAF-C-MAPA/Brasil (Cotton Zimbábue - S010) 2020: Amipa (Cotton Benin - S011); UFLA e Amipa (Cotton Etiópia -S012) 2021: UFLA (Cotton Cameroun - S013) 2022: Amipa (Cotton Côte d'Ivoire - S015) 2023: UFLA e IFSULDEMINAS (Caminhos do Algodão (CIAM) - S016)

Fonte: elaborado pela autora.

*Considerou-se a data de assinatura do subprojeto como marco de ingresso das IBCs.

Em 11 anos de implementação do Projeto BRA/12/002 (2012-2023) houve a expansão do número Instituições Brasileira Cooperante (IBC) na execução dos subprojetos: de uma (1) IBC em 2012, para sete (7) IBCs atualmente³⁵⁹. Esta trajetória de incorporação de novas instituições ocorreu em 3 etapas distintas. Na primeira, havia somente a atuação da Embrapa como IBC (2012-2014); na segunda houve o ingresso da UFLA (2015-2018) e o

³⁵⁹ O Relatório de Progresso do Projeto sobre o exercício de 2022 (MRE; ABC, 2023, p. 4), lista 9 IBCs como “parcerias estabelecidas” com a ABC/MRE: Embrapa, Universidade Federal de Lavras (UFLA), Associação Mineira de Produtores de Algodão de Minas Gerais (AMIPA), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/MG), Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo do MAPA (SEAF-C), Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado de Minas Gerais (EPAMIG), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Associação dos Produtores de Algodão da Bahia (ABAPA) e Instituto Federal de Sul de Minas (IFSULDEMINAS). No caso da UFV e da ABAPA, contudo, refere-se a instituições em tratativas com a ABC/MRE para participar de subprojetos. Estas, portanto, foram excluídas por não seguirem o critério de “assinatura de subprojeto”.

desengajamento da Embrapa³⁶⁰; e na terceira (2019-2023), houve a pluralização das IBCs, ou seja, o ingresso de quatro (4) novas IBCs em 2019, e uma (1) em 2023 – Quadro 17.

O Projeto BRA/12/002 está sob a coordenação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE), tendo sido constituído a partir do aporte de recursos do Fundo de Assistência Técnica e Fortalecimento da Capacitação do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). Compete à ABC/MRE convidar e negociar a participação da IBC executora no Projeto, considerando os parâmetros dos MdE Brasil-EUA (2010 e 2014), a Política Externa Brasileira e a Cooperação técnica Sul-Sul brasileira, as demandas dos países africanos, as capacidades técnicas das IBCs, entre outros, assim como, os recursos financeiros disponíveis.

Neste sentido, o aporte inicial de recursos orçamentários de US\$ 19.840.863,76 em 2012, e o seu posterior aumento, com a Revisão Substantiva em 09/04/2018, que dobra o valor alocado para os atuais US\$ 42.340.863,76 (MRE; ABC, 2023, p. 2), também são relevantes para entender a viabilidade bem como a expectativa pela ampliação do número de projetos. Uma vez que, ao visar atender à crescente demanda de cooperação por parte dos países africanos e garantir maior capacidade operacional, resultaria na necessidade pela busca de mais IBCs, principalmente entre a segunda e terceira etapa. Como pode ser observado no Quadro 17, a partir da etapa 2, com o ingresso da UFLA, as IBCs selecionadas foram, na sua maioria, instituições mineiras (Amipa, Emater/MG, EPAMIG, IFSULDEMINAS)³⁶¹. E mesmo com o ingresso de 4 IBCs em 2019, grande parte dos projetos está sendo carreado pela UFLA e pela Amipa, em parceria (S008, S012) ou individualmente (S009, S011, S013, S015).

Tais fases permitem observar a retração da atuação da Embrapa e a vinculação de outras instituições ao Projeto. Este afastamento, decorre da conjugação do desengajamento da Embrapa, ao não assumir novos projetos e, sobretudo, do engajamento da UFLA no Projeto Cotton Victoria em 2015, em substituição àquela Empresa como IBC executora. A partir deste projeto regional de grande porte, a UFLA se consolida como IBC cotonícola, participando também de outros projetos na terceira etapa.

Na primeira etapa (2012-2014), que abarca a segunda metade da execução do projeto Cotton-4 (2012-2013), assim como, em 2014, a assinatura do Cotton 4 + Togo (Benin, Burkina

³⁶⁰ Entende-se por desengajamento, a não assinatura de novos projetos no período. Faz-se a ressalva de que o Projeto Shire Zambeze teve várias prorrogações, conforme já mencionado, havendo negociações entre a Embrapa e a ABC/MRE, desde 2022, para a participação da Empresa na nova fase.

³⁶¹ Vale recordar que, à exceção da IFSULDEMINAS, as demais já haviam participado de forma auxiliar (professores e prelecionistas) em outros projetos algodoeiros implementados pela UFLA. Caso do projeto “Capacitação e Transferência de Tecnologia na Cultura do Algodão” (016.2013.12.2.07 – IBA), coordenado pela CGC/MRE e implementado pela UFLA em 2014 (Lima, Mateus, 2014b, 2014c). Além disso, há outros tópicos tais como extensão rural, agricultura familiar, conhecimento cotonícola em região de pouca chuva – Minas Gerais, os quais estão no campo de trabalho dessas instituições.

Faso, Chade, Mali e Togo) e do Cotton Shire Zambeze (Moçambique e Malawi), a Embrapa era a única IBC atuando no Projeto. E, segundo a própria ABC/MRE, tratava-se também da “única disponível” para implementar tais projetos³⁶². Neste período, o perfil dos projetos estruturantes regionais atendendo vários países simultaneamente, com muitos eixos/metastas a serem alcançados, e prazos de 48 meses³⁶³, requeria primordialmente a disponibilidade do corpo técnico da Unidade Descentralizada Embrapa Algodão, que já atendia outros PCT conforme a Tabelas 3 e 4 da subseção 5.2, seção 5.

Na segunda etapa, (2015-2018), o ingresso da UFLA ocorre via assinatura do “Projeto Regional para o Aperfeiçoamento de Técnicos Africanos em Cotonicultura” (S006), em 2015, cuja negociação ocorrera em 2014. Trata-se da replicação do Projeto de 2014 “Capacitação e Transferência de Tecnologia na Cultura do Algodão”, implementado pela Universidade sob a coordenação da CGC/MRE e com recursos do IBA. Este fora negociado em 2012/2013, tendo sido o primeiro projeto de cooperação internacional na área do algodão realizado pela instituição. Em 2016, a UFLA assina o Projeto Cotton Victoria.

Na terceira etapa (2019-2023), ocorreria, parcialmente, a tão buscada diversificação de Instituições Brasileiras Cooperantes na área algodoeira, de acordo com o propósito de melhorar a execução do Projeto BRA/12/002. Desde o início do Projeto havia, pela ABC/MRE, a busca pela “diversificação de atores”, ou seja, identificar novas entidades parcerias/IBCs, além da Embrapa, tais como, Universidades, Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural Estaduais, Abrapa, EMATER. Ainda que se considere o início dessa diversificação com a inserção da UFLA em 2015, nos relatórios de 2016 é que começam ser referenciados contatos com instituições, como a Empresa Estadual de Pesquisa Agrícola da Paraíba (EMEPA) e a AMIPA, e em 2017 com a Universidade Federal de Viçosa (UFV) e o Serviço de Aprendizagem Rural (SENAR), por exemplo. E, em 2019, ocorre o ingresso da maioria dessas novas IBCs – Quadro 17.

A pluralização de IBCs decorreria do ingresso de 5 novos atores, quatro de Minas Gerais e a Secretaria ligada ao Ministério da Agricultura (Mapa); como consequência, deveria haver aumento expressivo de assinatura de projetos. Efetivamente, em 4 anos, praticamente duplicou-se o número de projetos: dos 5 firmados nas etapas anteriores, abarcando 15 países

³⁶² Na Revisão Substantiva 1 do BRA/12/002 Brasil-PNUD, de setembro de 2014, a ABC informaria que das instituições que teria realizado contato “[...] a Embrapa era a única com corpo técnico disponível para realizar os projetos de cooperação técnica internacional. A Abrapa também se disponibilizou para colaborar com pequenas ações e visitas técnicas”.

³⁶³ Ambos com execução prevista para ser realizada em 48 meses, entre 2014 e 2018, contudo, acabaram sendo prorrogados: o Cotton 4 + Togo até 2020, e o Cotton Shire Zambeze até 2023 – ambos desde 2019 sem a participação da Embrapa.

(2012-2018); passou-se a 8, com oito países (2019-2023). Todos no modelo projeto-país: com redução de eixos de atividades, menor prazo, objetivando ter mais de uma IBC na execução do projeto; diferindo dos projetos estruturantes regionais, os quais abrangiam 2 ou mais países de uma região, amplos escopos e maiores período para realização, o que em muitos casos, resultou em prorrogações e/ou exclusões de objetivos, atividades.

As novas IBCs: EPAMIG, EMATER-MG, IFSULDEMINAS e a AMIPA, teriam expertises específicas mais alinhados aos objetivos dos projetos e, assim como a UFLA, atuação em assistência técnica e extensão rural (Ater). No caso do Cotton Benin e Cotton Senegal, por exemplo, a AMIPA provê conhecimentos e tecnologias que são referência nacional, *e.g.*, em classificação e qualidade de fibras, controle biológico com a biofábrica, associativismo. No Cotton Zimbábue, cada IBC executora ficou responsável por um eixo do projeto conforme sua especialização. Logo, a diversificação de IBCs também está relacionada as habilidades técnicas destas, além dos interesses próprios em aderir a cooperação, direcionando ainda, capacitações e treinamentos no Brasil para o CEDITAC, em Catuti.

Mesmo que o propósito também fosse aumentar o número de IBCs por projeto (Caixeta, 2021), dos oito projetos, sete tem a UFLA ou a Amipa como IBC, ambas em parceria (S008, S012) ou individualmente (S009, S011, S013, S015), havendo, portanto, a concentração de projetos nestes dois atores. Consequentemente, além de realizar capacitações e treinamentos nos países parceiros africanos, a Universidade e a Associação igualmente as realizam em suas dependências no Brasil, Lavras e Uberlândia, respectivamente, assim como, no CEDITAC. Por isso, entende-se válida também afirmação de regionalização da cooperação internacional cotonícola ofertada pelo Brasil no Norte de Minas, ou seja, a formação de um núcleo ou “*hub*” da cooperação técnica no País para os países parceiros da África, inicialmente.

Ademais, entende-se que poderá ser o núcleo físico dessa cooperação o CEDITAC em Catuti, Minas Gerais, inaugurado em 2021, e a sua possível consolidação como referência em agricultura familiar nacionalmente e para outros países na área do algodão. A produção local, articulada com a atuação da Prefeitura de Catuti, da AMIPA e da COOPERCAT, coordenadoras do Centro; em sinergia com outras instituições como a UFLA, EPAMIG, EMATER-MG, até mesmo com a Embrapa³⁶⁴ (Oliveira, D., 2021; Revista Cultivar, 2021; Santos, E.; Souza, P., 2020), acabam por convergir no desenvolvimento e consolidação dessa estrutura. A

³⁶⁴ “A Embrapa está diretamente envolvida com os esforços para revitalização da cotonicultura nessa região. Ano passado nossa equipe iniciou aqui os testes de campo do protótipo de uma colhedora de algodão acoplada em trator e reboque, específica para agricultura familiar”, lembra Araújo. O equipamento faz parte de um kit que a *Embrapa Algodão* desenvolveu para o cultivo do algodão por agricultores familiares” (Oliveira, D., 2021).

continuidade de missões de Projetos direcionadas ao CEDITAC, como as realizadas pelos “Cotton Cameroun” e “Cotton Senegal” em 2022³⁶⁵, e aquelas previstas para o Cotton Zimbábue³⁶⁶, dão seguimento a dinâmica de expansão das atividades e fortalecimento de sinergia entre os atores locais e instituições públicas de pesquisa e extensão rural.

Para refletir sobre o encaminhamento do projeto, que tem previsão de encerramento para 2026 (Articulação Sul, 2021; UNDP, 2023), fechando 14 anos de cooperação (2012-2026), cabe duas ponderações. A primeira, sob a temporalidade e limitação do aporte financeiro do IBA aos projetos de cooperação técnica: 10% do valor total da compensação, ou seja, 80 milhões de dólares dos 800 milhões recebidos³⁶⁷. Segundo, para observar o encaminhamento dos últimos projetos assinados com IBCs mineiras: o Cotton Moçambique e Cotton Côte d’Ivoire, ambos assinados em 2022 e, por isso, extemporâneos ao recorte temporal da tese (2008-2021).

A criação do IBA está diretamente relacionada a resolução do contencioso do algodão (2002-2014), assim como, a sua existência está condicionada aos “recursos remanescentes no Fundo” – Seção VIII, MdE 2010; Seção VIII, MdE 2014 -, ainda que haja a possibilidade de arrecadação de outras fontes de recursos posteriormente. Apesar de a vigência do Memorando definitivo, assinado em 2014, estar estipulada até 2018; as Seções II (Instituto Brasileiro do Algodão e as Atividades Autorizadas) e III (IBA – Requisitos de Transparência e Auditoria) são excepcionadas, logo, o funcionamento e os projetos continuarão a serem realizados havendo orçamento para isso. E dentro desses parâmetros.

Esta questão vem sendo assinalada nas demonstrações contábeis desde o Relatório de Auditoria sobre Demonstrações Financeiras de 2013, na Seção do “Contexto Operacional”, em que além de apresentar a origem dos recursos, aporta uma estimativa da “longevidade do

³⁶⁵ Missão conjunta de representantes dos projetos “Cotton Cameroun” e “Cotton Senegal” à Catuti-MG, 4 a 13/02/2022, Catuti-MG, Brasil. Aprendizado de boas práticas. Curso e treinamento no Centro de Difusão de Tecnologias Algodoeiras (Catuti/MG) e visita a propriedades de agricultores familiares (Catuti-MG e Mato Verde-MG). Participaram das atividades outros cooperantes brasileiros: UFLA, AMIPA, COOPERCAT, EMATER-MG, Prefeitura Municipal de Catuti, Embrapa. Primeira Reunião do Comitê Gestor (RCG) do Cotton Cameroun é realizada, mas não foi redigida Ata da Reunião, apenas um Relatório de viagem.

³⁶⁶ “Tendo em vista que as duas regiões compreendem pequenos produtores de algodão que são beneficiados pelo Programa de Retomada do Algodão do Norte de Minas, são de grande valia para que as contrapartes zimbabueanas possam observar “in loco” os diferentes aspectos do sistema produtivo do algodão adotado pelos produtores da região, dentre eles: (i) controle biológico de pragas; (ii) técnicas de plantio; (iii) sistemas de irrigação; (iv) beneficiamento; (v) práticas de comercialização, entre outros. A região conta, ademais, com associação de pequenos produtores, que poderá ser visitada, com o fim de permitir o intercâmbio de conhecimentos entre a delegação zimbabueana e pequenos produtores de Catuti acerca da estrutura da associação e a maneira como ela beneficia o pequeno produtor. A missão contemplará, igualmente, visitas técnicas às fazendas da região, a fim de viabilizar à equipe zimbabueana a observação direta da estrutura existente em Catuti” (PRODOC BRA/12/002-S010, 2019, p. 33).

³⁶⁷ Como esses valores são depositados em contas bancárias, as correções monetárias são acrescidas ao valor original e reinvestidas nos projetos.

Instituto”. Ou seja, considerando o número de projetos em execução, os valores alocados e a sistemática de apresentação de projetos pelas associadas, a auditoria calcula um possível prazo de funcionamento da estrutura. Esta finitude de recursos para o projeto, além dos debates no Conselho Gestor do IBA, perpassa a questão da perenidade da cooperação técnica para algodão conduzidos pelo Brasil e seus ganhos pós-encerramento do BRA/12/002. Se a criação e consolidação do CEDITAC aponta para a constituição de um centro de referência em agricultura familiar para o algodão, também indica que, assim como os subprojetos, terá que ter sua sustentabilidade garantida.

A segunda ponderação se refere a continuidade de assinatura de projetos com instituições mineiras, mesmo que possam vir a ser considerados os últimos com os recursos do IBA. Os dois projetos assinados em 2022, mas com vigência a partir de 2023, o Cotton Moçambique, com a UFLA e o Instituto Federal de Sul de Minas (IFSULDEMINAS) como IBCs, no perfil de internacionalização de universidades e instituições federais de ensino; e o Cotton Côte d’Ivoire com a AMIPA com eixos semelhantes aos projetos realizados pela associação³⁶⁸.

O Cotton Moçambique será implementado pela UFLA e pelo Instituto Federal de Sul de Minas (IFSULDEMINAS)³⁶⁹ em parceria com Instituto do Algodão de Moçambique, que já participa do Projeto Shire Zambeze. No que se refere a ideia de internacionalização de universidades, é interessante a afirmação do professor Sérgio Pedini, ex-reitor do Instituto, sobre os cursos, de que “A importância do trabalho de internacionalização volta-se à Rede Federal como um todo, em uma aproximação com o governo de Moçambique, o que é mais tradicional entre as universidades e vem sendo melhor trabalhada há alguns anos pelos institutos federais” (IFSULDEMINAS, 2017). Isto se coaduna com a abordagem do Coordenador de Infraestrutura e Inovação do MEC, Daniel Godoy, que apontava a relevância da

³⁶⁸ Quatro eixos de atuação: (1) assistência técnica aos produtores de algodão por meio de capacitações de especialistas marfinenses; (2) compartilhamento de sementes de algodão de qualidade para experimentação em Côte d’Ivoire; (3) fortalecimento do cooperativismo rural; (4) e modernização do processamento do algodão e a agregação de valor a subprodutos do algodão.

³⁶⁹ No sítio do Instituto Federal, na busca pelo descritor “Moçambique” resultou em 3 notícias complementares: duas sobre o Programa de Formação de Formadores na área agrícola, cuja primeira edição foi em 2017 (IFSULDEMINAS, 2017) e a segunda em 2018 (IFSULDEMINAS, 2018); um sobre a missão de cooperação internacional (Pedini, 2019).

internacionalização das instituições brasileiras por meio da cooperação, no evento da ABC de lançamento do curso³⁷⁰.

Assim como, com a ideia de aprendizado mútuo na experiência do curso, salientado pelo então Reitor do IFSULDEMINAS, Marcelo Bregagnoli “Foi um aprendizado mútuo. Aprenderam os formadores moçambicanos e aprendemos nós. Não apenas na questão técnica, mas também houve todo um aprendizado sobre as relações internacionais, sobre interculturalidade” (Marie; ABC, 2018). Tais iniciativas na área educacional agronômica, coadunam a percepção de que uma internacionalização sul-sul, como afirmada pelo professor João Marques da UFLA (2021), seja o caminho para uma internacionalização mais efetiva e, talvez, com mais resultados conjuntos em pesquisas em temas de interesse convergentes. Então, identifica-se tendência internacionalização de universidades para o Sul, neste caso, com foco na realização de extensão rural – projetos de extensão internacional – atrelados igualmente a busca por cumprir o compromisso da curricularização da extensão, exemplo, participação da ABC/MRE no Fórum de Extensão da UFLA em 2024.

No caso do subprojeto “Aumento do Potencial Produtivo do Algodão na Côte d’Ivoire” (2023 a 2025), cuja IBC executora é a AMIPA, contará com a participação da Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA) compartilhando o sistema de rastreabilidade do algodão. Neste sentido, a AMIPA tem consolidado a sua atuação não só como IBC, mas principalmente estabelecido o portfólio da expertise que pode ofertar em termos de cooperação. Assim, esses dois projetos se encaixariam no que são considerados como ganhos para as IBCs, no Relatório de Cooperação Técnica Bilateral Sul-Sul na Área do Algodão de 2021 que afirma “[...] a projeção do Brasil como líder e fonte inspiradora de desenvolvimento agrícola; **a internacionalização das instituições cooperantes brasileiras públicas e privadas [...].**” (MRE; ABC, 2021, grifos nossos).

³⁷⁰ “Para o Coordenador de Infraestrutura e Inovação do MEC, Daniel Godoy, ações que visem a internacionalização das instituições brasileiras são fundamentais para o desenvolvimento do país. “Por muitos anos, durante o início da implantação dos IFs no Brasil, nós buscamos instituições estrangeiras para compartilhar seus conhecimentos conosco. Hoje nós já estamos em um processo de fortalecimento dos Institutos brasileiros e a cooperação é uma oportunidade de consolidar esse trabalho de anos”” (Marie; ABC, 2018).

5 A EMBRAPA NA COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL COTONÍCOLA

A atuação da Embrapa nos projetos de cooperação técnica internacional no setor do algodão começa em 2006, com a participação nas prospecções conjuntas com a ABC, em resposta à demanda do Governo brasileiro. Este alinhamento entre a política comercial brasileira e a CSSD no caso do algodão, analisado por Bueno (2018a; 2020), colocaria o projeto Cotton-4 como prioritário tanto na política externa brasileira quanto na cooperação técnica desenvolvida pela Empresa. Em suma, considera-se que se trata de dinâmicas complexas, com processos distintos, ocorrendo de forma simultânea na Embrapa. Inicia-se com a cooperação técnica prestada de forma geral pela Empresa, principalmente entre 2005 e 2010, composta por projetos pontuais; e, a partir de 2010/2011, há a priorização de projetos estruturantes, de grande envergadura, e, dentro deles, especificamente aqueles na seara do algodão (2009-2018).

No caso da cooperação técnica cotonícola, observa-se haver, ainda, uma dinâmica anterior aos recursos do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), restrita ao projeto BRA/04/043-S110 (2005-2012), e aos quatro países do Cotton-4; e, outra, a partir do fluxo financeiro dos recursos do IBA (2012-). A partir do Memorando de Entendimento IBA-MRE/ABC (2011), são constituídas duas vertentes de atuação da cooperação algodoeira em 2012: uma com os países africanos (o projeto guarda-chuva BRA/12/002 e os projetos coordenados pela CGC/MRE-IBA) e uma com os países da América Latina e do Caribe (o projeto GCP/RLA/199/BRA-FAO). Desta duplicação da atuação decorre a ampliação do número de projetos, do número de países atendidos e do alcance geográfico. Mesmo com o foco da tese sendo a cooperação sob o projeto guarda-chuva BRA/12/002, fez necessário analisar a cooperação “fora” do âmbito destes, como porta de entrada para a Universidade Federal de Lavras (UFLA) - o projeto com a CGC/MRE - e de saturação da capacidade operacional da Unidade (UD) Embrapa Algodão – caso dos projetos GCP/RLA/199/BRA, estes de forma muito superficial.

Ademais, elaborou-se o Quadro 18, com caráter comparativo, sintetizando as fases dos processos apresentados durante a tese. O propósito foi tornar visível a identificação do descompasso entre o volumoso aporte de recursos do IBA e a exponencial demanda de PCT por ele gerado, e o momento de reavaliação da cooperação internacional da Embrapa, o que inclui a cooperação técnica ofertada. Assim, pode-se observar os pontos principais de cada etapa considerada na construção do entendimento da retração da atuação da Embrapa na cooperação técnica bilateral cotonícola com países africanos, bem como a pluralização das IBCs executoras no projeto BRA/12/002.

Quadro 18 - Comparativo das Fases da CTSS na Embrapa e das fases da Cooperação Cotonícola (2005-2023)

Fases da CTSS na Embrapa (2005-2021) (Seção 5.1)	Fases da CTSS Brasileira bilateral cotonícola com países africanos (2005-2023) (Seção 3.2)	Cooperação cotonícola bilateral da Embrapa com países africanos – etapas (2008-2021) (Seção 5.2)	Etapas da inserção de IBCs no Projeto BRA/12/002 (2012 a 2023) * (Seção 4.4)
1ª Fase (2005-2009) - Estruturação da vertente da CSS	1ª Fase (2005-2007) – Negociações iniciais e Prospecção	1ª Fase (2006-2012) – Projeto piloto Cotton-4 (BRA/04/043-S110). - Prospecção e diagnóstico (2006-2008); - Negociação (2008-2009), assinatura (2009) e implementação do Projeto Cotton-4 (2009-2012). ³⁷¹	
2ª Fase (2009-2012) - Plano de Ação de Internacionalização da Embrapa (transição da CSS)	2ª Fase (2008-2012) - Construção do modelo Estruturante (PE)		
3ª Fase (2012-2014) - Reavaliação da Cooperação Internacional da Embrapa (novas diretrizes publicadas em 2014)	3ª Fase (2012 -2014) - Os recursos do IBA: consolidação do modelo Estruturante (Embrapa – ABC/MRE) e a experiência do Curso de especialização (UFLA-CGC/MRE)	2ª Fase (2012-2014) - Criação do Projeto BRA/12/002, finalização do Projeto Cotton-4 (2012-2013), e a explosão da demanda por PCT estruturantes regionais – negociação e prospecção entre 2012 e 2014.	1ª Etapa – Embrapa única IBC (2012-2014) 2012: Cotton-4 2014: Cotton Shire Zambeze e Cotton-4+ Togo
4ª Fase (2014-2018) - Desestruturação da vertente da CSS na Embrapa	4ª Fase (2014/15-2018) – A transição: adoção dos dois modelos de PCT; e a retração da atuação da Embrapa e a efetivação da UFLA como IBC	3ª Fase (2014-2018) – Sobrecarga operacional da UD e as decisões da Diretoria Executiva: assinatura de 2 PCT e retração da atuação, com encerramento da participação em 2018.	2ª Etapa – Ingresso da UFLA (2015-2018) 2015: Projeto Regional para o Aperfeiçoamento de Técnicos Africanos em Cotonicultura 2016: Cotton Victoria
5ª Fase (2019-2021) - CTI e a busca por maior aproximação da iniciativa privada	5ª Fase (2019-2023) - Readequação do modelo estruturante: projeto estruturante-país e a pluralização de IBCs por projeto.	4ª Fase (2019-2021) – negociação da nova fase do PCT Shire Zambeze (novos parâmetros) e o contraponto dos resultados positivos dos PCT com a América do Sul.	3ª Etapa – Pluralização das IBCs (2019-2023) 2019: Amipa, EPAMIG, EMATER-MG e 2023: IFSULDEMINAS

Fonte: elaborado pela autora.

*Critério de categorização das etapas: assinatura de projetos.

No Quadro 18, relaciona-se as fases das seções anteriores: as Fases da CTSS Brasileira bilateral cotonícola com países africanos (2005-2023) – analisada na subseção 3.2 para contextualizar o processo na íntegra; e as etapas da inserção de IBCs no Projeto BRA/12/002 (2012 a 2023) – analisada na subseção 4.2. As Fases da CTSS na Embrapa (2005-2021) e as etapas da Cooperação cotonícola bilateral da Embrapa com países africanos (2008-2021), com foco na Unidade Descentralizada Embrapa Algodão, serão analisadas nesta seção.

³⁷¹ Cabe ressaltar que os projetos não serão examinados novamente, pois eles o foram na seção anterior. Apenas alguns pontos/fatos serão escolhidos como parâmetro para estabelecer a retração da atuação da Embrapa, na cooperação bilateral cotonícola com países africanos.

O objetivo desta seção, portanto, é identificar e analisar os fatores que explicam a mudança da participação da Embrapa, como instituição cooperante executora, na cooperação cotonicultora bilateral Brasil-África, resultando na retração de sua atuação entre 2014 e 2018. Para isso, na primeira subseção, traça-se a trajetória da vertente da cooperação técnica Sul-Sul na Embrapa, através da categorização de fases da mobilização (indução) e desmobilização, como contexto para a cooperação técnica na seara do algodão. Na segunda subseção, foco na Unidade Descentralizada Embrapa Algodão, o propósito é identificar os fatores da retração na cooperação cotonícola bilateral com países africanos.

5.1 FASES DA VERTENTE DA CTSS NA EMBRAPA (2005-2021)

O processo de internacionalização da Embrapa vem ocorrendo desde o princípio da criação da estatal, com a capacitação do quadro técnico em universidades estadunidenses e europeias (programa de pós-graduação) e atuação de consultores externos na empresa (Alves, 2011 *apud* Santos, A., 2011; Contini, 2011 *apud* Santos, A., 2011; Lobo, 2010; Santos, A., 2011). Este processo, por sua vez, por se tratar de internacionalização de uma empresa pública de pesquisa, transcorreria por meio de cooperação internacional (Crespi *et al.* 2017, 2020; Lobo, 2020; Santos, A., 2011).

Lynette Lobo (2010) divide esse processo de cooperação internacional em três etapas, que culminariam na exportação de tecnologia tropical para países do hemisfério sul, nos anos 2000 via a cooperação técnica promovida no governo Lula da Silva – foco de seu estudo. Em diálogo direto com o estudo de Lobo (2010), Anna Carolina Santos (2011) analisa as três fases de internacionalização pelo prisma da cooperação (científica e técnica). As duas primeiras fases de cooperação científica seriam performadas (1) nos governos militares – especificamente o governo Médici, com base em acordos com bancos internacionais (BID e BIRD) e universidades para qualificar a mão de obra da Empresa; e (2) no governo Fernando Henrique Cardoso, com a criação dos Labex, e a implementação nos EUA (1998) e na Europa (2002). Na terceira fase, ocorreria (3) a cooperação técnica provida nos governos Lula da Silva para o desenvolvimento agrícola, capacitação técnica e treinamento de recursos humanos, principalmente para países na África, América Latina e Central (Santos, A., 2011).

A primeira etapa da internacionalização, na década de 1970/80, decorreria do envio de técnicos para realizar a pós-graduação no exterior, com base em financiamento externo, visando

à formação em massa de recursos humanos para a Empresa³⁷². Assim, Lobo (2010, p. 52) a define como uma etapa de “[...] importação de conhecimento de universidades e institutos de pesquisa dos países do hemisfério Norte [...]”. Na segunda etapa, a partir de 1996, ocorreria a discussão e criação dos Laboratórios Virtuais no Exterior (Labex), também com base em financiamento externo, mas cujo foco seria a cooperação científica com instituições de excelência para manutenção da Empresa na fronteira do conhecimento científico³⁷³. Neste caso, trata-se do envio de poucos pesquisadores para laboratórios de excelência, a fim de prospectar tecnologias e realizar pesquisas conjuntas. A terceira etapa, a partir de 2003, com recursos alocados pelo governo federal, estabelece a participação da Embrapa na Política Externa Brasileira (PEB). Nesta, principalmente por meio da execução de projetos de cooperação técnica, a Empresa exporta o conhecimento nacionalmente consolidado em agricultura tropical para os países do hemisfério sul (Lobo, 2010, p. 52).

Entende-se ter havido indução da participação da Embrapa na execução da Política Externa Brasileira pela Presidência da República, especificamente no governo Lula da Silva (Danese, 1999; Leite, I., 2013; Rosati, 1981). Isto é, indução da participação da Empresa na cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD), posteriormente com a nomenclatura de cooperação técnica Sul-Sul (CTSS), e particularmente nos PCT cotonícolas com países do continente africano. Esta indução ocorre com o aporte de recursos financeiros do governo (Embrapa, 2009b, 2010b, 2011b; Milani, 2017) e o incremento substancial da participação da Empresa em missões oficiais - seja do Diretor-Presidente em comitivas do Presidente da República, seja dos pesquisadores em missões da ABC/MRE (cooperação bilateral ou multilateral), visitas de prospecção, em projetos de cooperação técnica (Lobo, 2010; Bueno, 2018a; Burges, 2014; Moraes de Sá e Silva, 2021). Lobo elenca alguns fatores que teriam agilizado esse processo de internacionalização nessa fase:

[...] a credibilidade alcançada como empresa de pesquisa no meio acadêmico internacional, a partir dos resultados alcançados no desenvolvimento da agropecuária tropical; a nova estratégia da política externa brasileira de intensificar as parcerias com os países do hemisfério Sul, com condições de solo e clima semelhantes aos do Brasil; a estabilidade econômica alcançada pelo país, garantindo recursos para uma maior colaboração com os países emergentes; a determinação dos gestores da política externa em assumir uma ação de liderança na região sul-americana; e o fortalecimento

³⁷² Mais informações vide: Bueno (2018a), Petula (2016), Mengel (2015).

³⁷³ No início do decênio de 1990, a escassez de recursos financeiros para continuar o programa de capacitação externa em massa de técnicos na pós-graduação, levaria a busca de alternativas, resultando na parceria com centros de pesquisa internacional por meio da criação do Labex. O Labex Europa (2002), na França, em parceria com a *Agropolis* de Montpellier, colocaria o Brasil como o primeiro país em desenvolvimento do hemisfério sul a ter um laboratório em um centro de pesquisa europeia dedicado a agricultura tropical (Lobo, 2010, p. 34). Para mais detalhes sobre o Labex, indica-se a tese de Rosilene Chaves (2010), Petula Nascimento (2016), Sly (2017), a monografia de Franco (2013), e os artigos dos autores Crespi *et al* (2017; 2019).

das relações com o continente africano, oferecendo cooperação técnica para ajudar a desenvolver a agropecuária na região (Lobo, 2010, p. 51).

Haja vista essa contextualização do processo de internacionalização da Embrapa, destaca-se a importância do investimento contínuo da Empresa em seus recursos humanos. Primeiro, enviando-os para programas de pós-graduação em universidades e institutos de pesquisa estadunidenses e europeus. Depois, quando os recursos externos ficaram escassos, estabelecem-se as parcerias com centros de excelência para prospecção e pesquisas conjuntas – via os Labex, também iniciando o percurso pelos centros dos EUA e da Europa. Isto não significa que estes dois processos desaparecem na terceira etapa: continuam as formações no exterior, em menor escala; e o envio de técnicos e expansão dos Labex nos anos 2000, notavelmente a partir do PAC Embrapa (2008-2011), no governo Lula da Silva³⁷⁴. Ademais, manter-se na fronteira do conhecimento é uma agenda permanente, que estará em disputa com as agendas consideradas “externas” à missão institucional da Empresa, como a “Cooperação Sul-Sul” ou “Agenda do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva”, como a denominaria o Diretor Presidente da Embrapa, Sílvia Crestana (*apud* Cabral, 2005, p. 237).

Quadro 19 - Presidentes da Embrapa, Ministros da Agricultura e Presidente da República (2003-2022)

Presidente da Embrapa	Ministro da Agricultura (MAPA)/Presidente da República
Clayton Campanhola (2003 a 2005)	Roberto Rodrigues (1º/01/2003 a 30/06/2006) ³⁷⁵ – Lula I
Sílvia Crestana (2005 a 2009)	Roberto Rodrigues (30/06/2006) – Lula I Luis Carlos Guedes Pinto (3/07/2006 a 22/03/2007) ³⁷⁶ – Lula I e II Reinhold Stephanes (27/03/2007 a 31/03/2010) ³⁷⁷ – Lula II
Pedro Arraes (2009 a 2012)	Reinhold Stephanes (31/03/2010) – Lula II Wagner Rossi (21/04/2010 a 18/08/2011) ³⁷⁸ – Lula II e Dilma I Mendes Ribeiro Filho (18/08/2011 a 15/03/2013) ³⁷⁹ – Dilma I
Maurício Antônio Lopes (2012 – 2015 – 2018)	Mendes Ribeiro Filho (15/03/2013) – Dilma I Antônio Andrade (16/03/2013 a 17/03/2014) ³⁸⁰ – Dilma I

³⁷⁴ Conforme os dados dos relatórios de Gestão da Embrapa referente aos exercícios 2009-2012; Relatórios de atividades do PAC Embrapa de 2008 e 2009 (Embrapa, 2009b, 2010b); e o Relatório Final do PAC Embrapa denominado “Portfólio PAC Embrapa” (Embrapa, 2011b).

³⁷⁵ Engenheiro agrônomo, especialista em economia agrícola e cooperativismo. Foi secretário de Agricultura do governo paulista entre 1995 e 1997 e presidente da Organização Internacional de Cooperativas Agrícolas.

³⁷⁶ Engenheiro agrônomo com doutorado, fora assessor de Roberto Rodrigues e chefe do Gabinete da Presidência da Embrapa.

³⁷⁷ Economista, especialista em desenvolvimento econômico. Ocupou vários cargos públicos. Carreira política: deputado federal pelo Paraná, em 2007 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)-PR.

³⁷⁸ Exerce atividades de empresário e produtor rural em Ribeirão Preto, com carreira política no PMDB. No governo Lula, foi presidente da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) por dois anos, nomeado Ministro do Mapa em 31/03/2010, seria reconduzido pela presidenta Dilma em dezembro de 2010.

³⁷⁹ Advogado, com carreira política desde 1983, exercia o cargo de deputado federal pelo PMDB, de 2011 a 2015.

³⁸⁰ Engenheiro civil e produtor rural. Carreira política: local MG; mandatos de deputado federal pelo PMDB, criou e presidiu a Frente Parlamentar da Cadeia Produtiva do Leite, presidiu a Comissão de Finanças e Tributação; titular da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

	Neri Geller (17/03/2014 a 31/12/2014) ³⁸¹ – Dilma I Kátia Abreu (01/01/2015 a 12/05/2016) ³⁸² - Dilma II Blairo Maggi (12/05/2016 a 31/12/2018) - Michel Temer (2016-2018)
Sebastião Barbosa (2018 a 2019)	Blairo Maggi (12/05/2016 a 31/12/2018) ³⁸³ - Michel Temer (2016-2018) Teresa Cristina (01/01/2019 a 30/03/2022) - Jair Bolsonaro (2019-2022)
Celso Luiz Moretti (2019 a 2023)	Tereza Cristina (01/01/2019 a 30/03/2022) ³⁸⁴ - Jair Bolsonaro (2019-2022) Marcos Montes Cordeiro (30/03/2022- a 31/12/2022) – Jair Bolsonaro (2022) Carlos Henrique Baqueta Fávaro (01/01/2023-) - Lula III (2023-)

Fonte: elaborado pela autora com base em informações institucionais da Embrapa e do Governo Federal do Brasil.

* Lula I (2003-2006), Lula II (2007-2010); Dilma I (2011-2014); Dilma II (2015-2016); Lula III (2023-).

O processo de mudança na participação da Embrapa, como Instituição Brasileira Cooperante (IBC) na execução da cooperação técnica agrícola brasileira, está relacionado à orientação da prioridade da Cooperação Sul-Sul (CSS), consequentemente, da cooperação técnica Sul-Sul (CTSS) para a África na PEB. Para analisar a “mobilização” e a desmobilização dessa Agenda voltada para o Sul, fez-se necessário considerar a interrelação entre as diretrizes e as ações internacionais da Empresa, principalmente no que concerne à internacionalização de suas atividades. Neste sentido, há dois prismas importantes para serem observados, sucintamente, quanto à cooperação internacional performada pela Embrapa. Trata-se da política de internacionalização (áreas de atuação) e da reorganização da estrutura organizacional competente para as relações internacionais, e os reflexos de ambas na trajetória dos projetos cotonícolas.

Entende-se que este processo interno, que abrange a cooperação cotonícola, pode ser categorizado em cinco fases: Estruturação da vertente da CSS (2005-2009); Plano de Ação para Internacionalização da Embrapa (2009-2012); Reavaliação da Cooperação Internacional da Embrapa (2012-2014); Desestruturação da vertente da CSS (2014-2018); CTI e a busca por maior aproximação da iniciativa privada (2019-2021). Elaborou-se a classificação considerando o recorte temporal de 2005 a 2021, e as principais características dos períodos

³⁸¹ Produtor rural, foi vice-presidente da Associação dos Produtores de Soja e Milho do estado do Mato Grosso (Aprosoja), como político fora deputado federal em 2007 e 2011. Trabalhou em outras frentes pela agricultura.

³⁸² Psicóloga e pecuarista no estado de Tocantins. Carreira política: eleita deputada federal pelo PFL em 2002 (Estado do Tocantins), presidindo a Bancada ruralista no Congresso Nacional. Em 2006 venceu a eleição para uma vaga no Senado, sendo reeleita nas eleições de 2014. Em 2008, foi a primeira mulher a ocupar a presidência da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), cargo para o qual foi eleita pela terceira em 2014. (biografia no sítio do MAPA)

³⁸³ Agrônomo, produtor rural e empresário em Mato Grosso. Em 1999, exerceu o cargo de senador da República; eleito governador de Mato Grosso (2003-2007 e 2007-2010); em 2011, eleito Senador pelo Partido Progressista (2011-2018). Em maio de 2016, afastava-se do cargo de senador para assumir o ministério.

³⁸⁴ Engenheira agrônoma. Carreira política: deputada federal pelo DEM (MS) (2019-2023), foi presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Exerceu cargos no governo de Mato Grosso do Sul, no Senar e no setor privado.

quanto à agenda de cooperação internacional da Embrapa para o segmento da cooperação técnica Sul-Sul, prioritariamente para a África³⁸⁵.

Neste sentido, a Embrapa, empresa pública de pesquisa e desenvolvimento agrícola, estabelece diretrizes gerais quadrienais por meio de um plano diretor, o Plano Diretor da Embrapa (PDE), pelo qual realiza o planejamento estratégico da estatal (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel 2000). Em 2008, ainda havia Planos Diretores das Unidades (PDU), como o Plano da UD Embrapa Algodão 2008-2011, por exemplo. Então, a cada quatro anos, a Empresa realiza uma avaliação interna, estabelecendo suas prioridades e metas, consoante a sua Missão, seus valores e a sua visão para o futuro (Chiavenato, 2003 *apud* Zingler *et al.*, 2021). Estes planos diretores tiveram adaptações para incluir as diretrizes e/ou os planejamentos da cooperação técnica prestada pelo governo federal como instituições brasileiras cooperantes (Danese, 1999, Rosati, 1981). Além destes, realizou-se mudanças na agenda institucional da Empresa (North, 2018), assim como adaptações na estrutura institucional e organizacional – tais como a criação do CECAT e do Escritório Embrapa na África, a fim de atender às demandas de cooperação técnica Sul-Sul do governo brasileiro, como se observará nas subseções.

5.1.1 Primeira Fase: Estruturação da vertente da Cooperação Sul-Sul (2005-2009)

A 1ª Fase (2005-2009) foi denominada “Estruturação da vertente da Cooperação Sul-Sul” (2005-2009), devido à “incorporação” de diretrizes da CSS do governo federal na agenda da cooperação internacional da Embrapa e à alteração no desenho organizacional da Empresa para atender as demandas ampliadas da CTSS (Nascimento, 2016, p. 114). No desenho institucional, inicia-se pela criação de unidades externas, com o Escritório de Negócios da Embrapa, em Gana (2006), depois pelos Escritório na Venezuela (2007) e Escritório Embrapa Américas no Panamá (2010); dos quais analisar-se-á apenas o primeiro. Na estrutura interna, tem-se a criação da Assessoria de Relações Internacionais (ARI) em 2006, com status de

³⁸⁵ Embora as fases tenham sido divididas conforme as gestões (gestores), ressalva-se que a ênfase será dada para as mudanças na abordagem da vertente da Cooperação Sul-Sul, mais do que para as gestões ou gestores em si. Primeiro, porque não foram realizadas durante a pesquisa entrevistas com os tomadores de decisão das burocracias envolvidas (Ministros do Mapa, Ministros (Chanceleres) do MRE, Diretores da ABC, Diretores Presidentes da Embrapa). Em razão dessa limitação, utilizou-se fontes secundárias. Segundo, porque nem sempre foi possível fazer correlação direta entre a gestão com as trocas de governo ou de Ministro do MAPA, sobretudo a partir de 2012. Com esta ressalva, agrega-se que na escrita desta seção surgiu a dúvida: se teria havido um refluxo da vertente da Cooperação Sul-Sul ou um retorno ao padrão operacional burocrático da Embrapa. Esta dúvida estaria, em certa medida, alinhada com a análise de Menezes e Fingerhann (2020) sobre o governo Dilma Rousseff.

Unidade Central (UC), mas sem a autonomia condizente (Nascimento, 2016)³⁸⁶. Em termos de gestão, ocorre a constituição do arcabouço de planejamento institucional, a fim de impulsionar a cooperação técnica na Empresa: diretriz 5 no Plano Diretor da Embrapa 2008-2011-2030 (2008), a orientação da ARI sobre a participação em projetos de cooperação técnica (PCT) para as Unidades Descentralizadas (UD), a publicação do Guia de Relações Internacionais (2009); e a disponibilização dos recursos do “PAC Embrapa” (2008-2011) para esta cooperação, que aportaria recursos tanto para a estrutura da Embrapa quanto para as ações internacionais.

Em fevereiro de 2005, o Diretor-Presidente da Embrapa, Sílvio Crestana³⁸⁷, apresentaria, como parte do Plano de Ação da nova Diretoria, três agendas e/ou estratégias para “[...] consolidar a liderança da Empresa no mundo tropical [...]” por meio da cooperação internacional: o “Caminho de Washington”, o “Caminho das Índias” e a agenda “triangular” (Crestana *apud* Cabral, 2005, p. 236-237). Conforme Cabral (2005), a primeira seria uma “Agenda para o Norte”, com foco no Laboratório Virtual da Embrapa no Exterior (Labex). Nessa Agenda, o conhecimento da Empresa em tecnologia tropical entraria como “moeda de troca”.

A segunda, por identidade, seria considerada também como uma “Agenda do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva”, com foco no hemisfério sul. Nesta, o conhecimento da Empresa proporcionaria a ela vantagens em ofertar treinamento, consultoria, transferência de tecnologia em sinergia com interesses do setor produtivo, governo e terceiro setor desses países³⁸⁸. A terceira, seria a “Agenda triangular”, na qual a Embrapa poderia atuar como difusora de inovação e desenvolvimento territorial rural para países menos desenvolvidos na América Latina, Caribe, África e Ásia, a partir de recursos prioritariamente de organismos

³⁸⁶ No Apêndice B, o Quadro 1, intitulado “Transformação da estrutura organizacional da área internacional da Embrapa: 2003-2018”, permite visualizar comparativamente as alterações da divisão de relação internacional no período analisado.

³⁸⁷ Graduado em Física (1976), Mestre em Física Básica (1983) e Doutor em Física Aplicada (1985) pela USP, Pós-Doutorado na University of California, Davis, EUA (1989) e Agricultural Research Service-United States Department of Agriculture, em Beltsville, Maryland, EUA (2001). Pesquisador da Embrapa desde 1984, foi chefe-geral e um dos fundadores da Embrapa Instrumentação Agropecuária, em São Carlos, SP, (1992-1997); coordenador e responsável pela implantação pioneira do Laboratório Virtual da Embrapa no Exterior (Labex) (1998-2001); e Diretor-Presidente da Embrapa (2005-2009). Agraciado em 2006 com a condecoração Grã-Cruz da Ordem do Rio Branco outorgada pelo Ministério das Relações Exteriores da Presidência da República. Trata-se de um excerto da atuação e premiação do pesquisador, extraído do portal da Embrapa.

³⁸⁸ Em 2008, prévio ao lançamento do PAC Embrapa - em 23 de abril -, e três anos após anunciar as “3 Agendas da Embrapa”, Sílvio Crestana continuaria contrastando os modelos das duas primeiras Agendas (Izique, 2008). A primeira, tida como relação de troca; a segunda, como “[...] de agronegócio ou de cooperação humanitária”, na qual a cooperação em pesquisa seria secundária em razão da “[...] hegemonia científica e tecnológica [...]” brasileira (Crestana *apud* Izique, 2008, p. 34). Havia expectativa de que a cooperação com países africanos proporcionasse diversificação do “[...] banco de germoplasma da Embrapa, desenvolvendo-se cultivares resistentes à seca” no que se relaciona à temática das mudanças climáticas (Leite, I., 2013, p. 209).

internacionais e fundos de combate à fome e a pobreza (Crestana *apud* Cabral, 2005, p. 237; Embrapa, 2006/2007).

Dentre as três Agendas, a cooperação técnica internacional com países africanos se enquadraria na segunda e, insere-se nesta, a cooperação cotonícola, cujas prospecções começariam a ser realizadas pelos técnicos da Embrapa em 2006. A análise da estruturação da vertente da CSS na Empresa, incorporando às diretrizes e alterando o desenho institucional, dar-se-á em ordem cronológica, iniciando pela estrutura marco que foi a criação do Escritório Regional da Embrapa na África, em 2006.

A **Embrapa África** ou **Escritório Regional da Embrapa na África** iniciaria suas atividades em Acra/Gana, em 25 de novembro de 2006 (Bellini, 2011); e as encerraria 10 anos depois, em dezembro de 2016³⁸⁹. Entre 2006 e 2008, o Escritório ficaria provisoriamente sediado no campus do Conselho de Pesquisa Científica e Industrial (*Council for Scientific and Industrial Research* - CSIR), instituto vinculado ao Ministério de Ciência e Tecnologia de Gana³⁹⁰. A sede definitiva seria inaugurada em abril de 2008, pelos presidentes do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, e de Gana, John Koufour (Gomes, 2008).

As alterações do desenho institucional da Empresa a partir de 2006, identificadas como relativas à cooperação técnica, estão relacionadas ao caráter de resposta ao aumento da demanda por CTSS impulsionadas pela política externa do governo federal (Barbosa, R., 2015; Leite, I., 2013; Nascimento, 2016, p. 114). No entanto, faz-se necessário uma ressalva quanto ao caso do Escritório em Gana. Entende-se que também se trata de uma iniciativa induzida pela “alta política” (Leite, I., 2013, p. 208) – MRE e Presidência da República, assim como no caso do Projeto Cotton-4. Conforme o funcionário da Embrapa, Bonifácio Magalhães, primeiro: “A Embrapa recebeu do MRE e do Gabinete da Presidência da República recomendações para tomar providências necessárias referente à criação de um escritório de trabalho da Embrapa na África” (Magalhães, 2008, p. 39). Em seguida, Magalhães complementaria: “Frente a essa

³⁸⁹ Para operacionalizar o “Programa Regional da Embrapa para a África”, a Embrapa firmaria memorandos de entendimento e projetos de cooperação com o Instituto Internacional de Manejo de Água (IWMI/CGIAR). Através destes, seria possível realizar a transferência de recursos disponibilizados e administrá-los para a execução/manutenção do Projeto – vide os Relatórios de Gestão da Embrapa do Exercício de 2012 (Embrapa, 2013b, p.129-130), 2013 (Embrapa, 2014a, p. 30) e 2014 (Embrapa, 2015b, p. 99-100).

³⁹⁰ A instalação do “Escritório Regional da Embrapa na África”, em Gana, tem dois documentos base, ambos assinados em Brasília, em 2006, pelo governo brasileiro e pela contraparte africana. O MdE Brasil-Gana, de 26 abril, amparava a instalação do Escritório em Gana, definindo as finalidades, a vigência, e a forma de denúncia (Brasil; Gana, 2006b). O Acordo Brasil-Gana, de 10 de julho, estabeleceria o acordo sede do Escritório Regional Africano da Embrapa, no qual estipulava os privilégios, imunidades e controle do Escritório e do respectivo patrimônio, assim como, privilégios e imunidades dos funcionários e outros empregados do Escritório, dos representantes governamentais, e outros pontos concernentes à questão. Aliás, o local do escritório permaneceria de propriedade do Governo de Gana (art. XI, § 2) (Brasil; Gana, 2006a).

convocação governamental, a Embrapa iniciou levantamento [...]” (Magalhães, 2008, p. 39). Ademais, a partir de 2008, a Estatal passaria a receber o suporte do PAC Embrapa (2008-2011), que, igualmente, fora articulação da Presidência da República em apoio à expansão das atividades do escritório para a CTSS³⁹¹.

De acordo com a Gerente Interina da Gerência Relações Estratégicas Internacionais da Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas da Embrapa (GREI/SIRE), Valéria Cristina Panno Vieira³⁹², as atividades do Escritório teriam sido aquelas estabelecidas no Memorando de Entendimento (MdE) Brasil-Gana (2006). Neste sentido, considerar-se-iam as finalidades (§ 1)

- a) facilitar as ações de **cooperação técnica** na área de transferência de tecnologias para o desenvolvimento sustentável da agropecuária em Gana e no Continente Africano;
- b) **desenvolver projetos, prestar assistência técnica e formar recursos humanos** para promover o desenvolvimento sustentável da agropecuária, objetivando elevar a capacidade produtiva dos países africanos, respondendo às prioridades do continente no que se refere à fome, à mitigação da pobreza, a segurança alimentar e a geração de renda; e
- c) coordenar e monitorar os resultados das atividades e projetos de **cooperação técnica** com os países africanos, interagindo com governos e instituições nacionais para determinar prioridades e demandas específicas, articulando com organismos bilaterais, internacionais e multilaterais no estabelecimento de parcerias apropriadas (Brasil; Gana, 2006b, grifos nossos).

A escolha da primeira equipe em 2006, composta por um gerente e um pesquisador especializado em transferência de tecnologia - Claudio Bragantini e Paulo Roberto Galerani, respectivamente -, com um mandato de até 4 anos, fora realizada por concurso interno (Pinheiro; Prado; Contini, 2011, p. 113). A abertura dessa “base externa” na África, teria gerado incremento exponencial da demanda por cooperação, conseqüentemente, “[...] levando ao aumento da cooperação e ampliação das missões oficiais de pesquisadores da Embrapa, em atividades de prospecção, elaboração de projetos, implantação de unidades de validação ou ministrando treinamentos” (Pinheiro; Prado; Contini, 2011, p. 113). Com pouco mais de um ano de funcionamento, os recursos alocados pelo PAC Embrapa – R\$ 1.047.725,00 - promoveriam o início da expansão do escritório em 2008: com o ingresso do analista José Luiz Bellini Leite na equipe e a manutenção dos custos da base³⁹³, impulsionando a capacidade

³⁹¹ “Inicialmente, houve uma aproximação com instituições de países da África e, em 2006, o governo brasileiro impulsionou a abertura de uma extensão da Empresa em território africano” (Embrapa, 2011b, p. 257).

³⁹² Solicitação via Lei de Acesso à Informação (LAI) NUP n. 21212.000085/2022-24, respondida em 04/03/2022.

³⁹³ Recursos para o escritório com a finalidade de cobrir os custos operacionais dos projetos em andamento, do custeio de viagens técnicas dos pesquisadores da Embrapa pelo continente africano, instalação do novo pesquisador, manutenção da equipe já instalada, lançamento de publicações técnicas. Os recursos também seriam utilizados nas UD's em território brasileiro para fins custeio de parceiros internacionais prestadores de consultoria (Embrapa, 2009, p. 32).

técnica e operacional (Embrapa, 2009b). Assim, as ações da Embrapa no continente estariam em fase de consolidação.

Neste sentido, é importante ressaltar que transparecem dois objetivos iniciais no Escritório. O primeiro, seria a cooperação técnica Sul-Sul, com foco na transferência de tecnologia por meio de projetos de cooperação técnica, ações de assistência técnica e treinamento e desenvolvimento de recursos humanos (Brasil; Gana, 2006b; Embrapa, 2009b, p. 31). O segundo, seria a pauta comercial, mencionada nos documentos institucionais, tais como: denominar “Escritório de Negócios da Embrapa na África” e abordar possibilidades de negócios para indústrias brasileiras no balanço de 2005-2006³⁹⁴; a indicação de “[...] prospecção de oportunidades para o agronegócio brasileiro” no relatório do PAC de 2008 (Embrapa, 2009b, p. 31); no Relatório de Gestão de 2005-2007, o destaque para o setor sucroalcooleiro ou “setor sucroenergético”, devido à exportação de máquinas e equipamento brasileiros e negociações de parceria entre empresários brasileiros e ganenses (Embrapa, 2008a, p. 31; Rodrigues, D., 2008). Esta pauta de mercado seria reforçada, em 2008, pelo próprio Diretor-Presidente da Embrapa ao afirmar: “Temos pacotes tecnológicos que podem ser transferidos e adaptados às demandas desses países” (Crestana *apud* Izique, 2008, p. 34), vide o caso do plantio de cana de açúcar em Gana (Rodrigues, D., 2008)³⁹⁵.

Se por um lado, 2006 fora o ano da constituição do Escritório da Embrapa África, a escolha do país e a instituição africana (Magalhães, 2008, p. 39), assinatura dos acordos de sede, e de operacionalização, seleção e envio da primeira equipe. Por outro, 2007 seria o ano de iniciar a formulação de estratégias para as ações de cooperação. Em fevereiro, a Área de Relações Internacionais (ARI) da Embrapa apresentaria o modelo do Escritório no continente para a promoção da “[...] transferência e uso de tecnologias em agricultura tropical [...]” (Rodrigues, D., 2007c) para representantes de organismos bilaterais de cooperação e de empresas nacionais com investimentos em países africanos - *e.g.* Petrobras, Vale do Rio Doce e construtoras (Rodrigues, D., 2007c). Em agosto, iniciava-se a discussão de ações e plano de trabalho com foco em 2010 (Rodrigues, D., 2007a), incluindo o fortalecimento de captação de recursos por meio de organizações atuantes no continente. Assim, a triangulação ou cooperação

³⁹⁴ “Pesquisadores com larga experiência em planejamento e gestão de projetos agrícolas já estão trabalhando para articular os interesses de produtores e governos africanos, de empresas de desenvolvimento rural e de fornecedores de insumos e tecnologias para a organização das cadeias produtivas necessárias ao crescimento da agricultura tropical na África, o que abre grandes perspectivas de negócios para as indústrias brasileiras de insumos, processamento e logística” (Embrapa, 2006/2007).

³⁹⁵ “Para Silvio Crestana o formato de projeto a ser desenvolvido com a Constran demonstra, na prática, o quanto a Embrapa África pode contribuir para novas fronteiras para iniciativa privada brasileira, seja em termos de negócios ou de contribuição social. Isso significa que, ao transferir tecnologia, produtos e serviços, sempre haverá mercado para máquinas, equipamentos e investimentos” (Rodrigues, D., 2008).

trilateral entre países desenvolvidos, países africanos e o Brasil, poderia potencializar o objetivo de transferência de tecnologia para combater à fome e à pobreza (Magalhães, 2008, p. 40).

No que se refere à cooperação cotonícola, ainda em 2007, o Escritório da Embrapa Negócios em Gana teria destaque no seminário “Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento do setor algodoeiro”, organizado no âmbito do Mecanismo Consultivo do Diretor-Geral da OMC (DGCFMC). Tratava-se de uma iniciativa de Brasil, China e Índia, tendo sido a primeira participação documentada do Brasil no Mecanismo. Neste seminário, seria ressaltada a expertise da Embrapa, bem como o papel da unidade externa em Gana, representada pelo então Diretor, Dr. Claudio Bragantini.

Uma vez que já havia negociações entre o Brasil e os países do C-4 desde 2005, e a realização de missões técnicas conjuntas (ABC/MRE e Embrapa) em 2006, naquela apresentação seria enfatizado o propósito do “mandato para África” do Escritório da Embrapa África. Este mandato, sob o guarda-chuva da CSS – compartilhar e/ou transferir tecnologia desenvolvida por pesquisa governamental, sem cobranças de *royalties* ou encargos para países menos desenvolvidos e para o continente africano. Naquele evento, especificamente direcionado à cooperação para a cultura do algodão, esta seria realizada sem cobranças de *royalties* ou encargos, com a previsão de haver: o compartilhamento de tecnologia em programas de treinamento sobre a cadeia de produção de algodão, a transferência de tecnologias (teste e adaptação), a disponibilização de sementes resistentes a doenças (teste e comparação com variedades locais). Estes pontos viriam a ser a espinha dorsal do projeto piloto - Cotton-4, implementado pela Embrapa a partir de 2009.

Do ponto de vista organizacional doméstico da Embrapa, mesmo que concatenada com as decisões de gestão de sua Presidência e alta direção – Diretoria Executiva, especialmente no caso da cooperação cotonícola (Bueno, 2021, 2018a; Oliveira, R. 2022), a cooperação internacional performada pela Empresa não pode ser dissociada da estrutura de sua área internacional que a implementa. Haja vista que suas ações precisam de amparo normativo, deliberação ou regimento definindo competências, pois trata-se de uma empresa pública; e de recursos humanos e financeiros para executar as atividades pertinentes.

Em um período de 15 anos, entre 2006 e 2021, houve cinco (5) reestruturações organizacionais, em que se destaca o fato de a cooperação técnica internacional ter tido uma coordenação exclusiva entre 2010 e o início de 2018, conforme o Quadro 1, Apêndice B. Esta coordenação visava atender à tendência de alta demanda por cooperação técnica, daquele contexto da política externa direcionada para a Cooperação Sul-Sul, com assinatura e execução de PCT. As posteriores alterações na estrutura, estariam relacionadas à tendência de redução e

queda de assinaturas de novos projetos a partir de 2011, e aos novos direcionamentos a partir da reformulação de 2014.

Cabe à Diretoria Executiva³⁹⁶ da Embrapa emitir as deliberações³⁹⁷ alterando as estruturas organizacionais e as respectivas responsabilidades e competências. No caso da área internacional, desde 2003, apresenta-se como justificativa para as modificações: o aprimoramento do modelo de gestão da Empresa, a fim de que seja mais ágil, flexível e dinâmico; com o propósito de atender de forma eficiente e eficaz, demandas internas e externas à instituição. Tais justificativas estariam de acordo com as teorias de planejamento estratégico e pela busca das organizações para manterem-se bem-posicionadas nos mercados que participam, neste caso, no campo da pesquisa agrícola tropical (Chiavenato, 2003 *apud* Zingler *et al.*, 2021; North, 2018; Mintzberg; Ahlstrand; Lampel 2000). Assim, haveria a busca permanente pela reestruturação e reorganização da Empresa de forma geral, com redução do número de Unidades Centrais (UC) e a reordenação de competências e responsabilidades.

Retomando a cronologia da trajetória da divisão internacional da Estatal, a partir de novembro de 2006, esta área deixa de ser uma Coordenaria da Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento (SPD), criada em 2003; e retorna ao status de Unidade Central (UC), subordinada ao Diretor Presidente da Embrapa. Nomeada como **Assessoria de Relações Internacionais (ARI)**, embora sem autonomia de Unidade Central (Nascimento, 2016, p. 114), é constituída de Chefia e duas coordenadorias: Coordenadoria de Cooperação Internacional (CCI) e a Coordenadoria de Prospecção e Inovação (CPI).

Além das finalidades e atividades de cooperação científica e tecnológica internacional recebida ou prestada³⁹⁸, a ARI deveria assessorar a Presidência da Empresa na cooperação internacional para o cumprimento da missão; apoiar a cooperação realizada pelas UCs e UDIs para que estejam alinhadas às diretrizes da Embrapa e da política externa do governo brasileiro;

³⁹⁶ A Diretoria Executiva (DE) é órgão executivo de administração e representação, composto pelo Diretor Presidente da Embrapa e três Diretores Executivos eleitos pelo Conselho de Administração (Consad) – em 2023, o novo regimento altera esta distribuição. Entre as competências da Diretoria Executiva (DE) está a definição da estrutura organizacional e atribuição interna de atividades administrativas, assim como das competências e responsabilidades dessas unidades. Isto ocorre em conformidade com as Resoluções do Conselho de Administração, órgão colegiado, composto por oito membros eleitos pela Assembleia Geral da Empresa, para deliberar estrategicamente a orientação geral, controle e avaliação das atividades da Embrapa. Ressalta-se que o Diretor Presidente também integra o Consad.

³⁹⁷ Com amparo e/ou fundamentadas no Estatuto da Embrapa e na Resolução do Conselho de Administração (Consad) correspondentes.

³⁹⁸ Embora o Guia de Relações Internacionais da Embrapa de 2009, venha a diferenciar projetos de cooperação técnica de projetos de cooperação científica e tecnológica, entende-se que neste caso, a Coordenadoria de Cooperação Internacional seria responsável pelos projetos de cooperação técnica coordenados pela ABC/MRE.

e apoiar nas UD's a atuação dos articuladores internacionais³⁹⁹, para a implementação e acompanhamento das atividades de cooperação da Unidade, entre outros. Assim, entre 2006 e 2010, a Coordenadoria de Cooperação Internacional (CCI) seria competente para: desenvolver as atividades de cooperação científica e tecnológica com os países da América Latina/Caribe, Oriente Médio e África, em articulação com a Embrapa África (a); assim como com as UC's e UD's, governos, instituições e organismos nacionais e internacionais, para implementar os projetos de cooperação científica ou tecnológica prestada ou recebida (d); e formular propostas de diretrizes, normas, instrumentos e mecanismos atinentes a tal cooperação – Apêndice B, Quadro 2⁴⁰⁰.

De acordo com Petula Nascimento (2016, p. 135-136), nesta primeira etapa da cooperação técnica, entre 2003 e 2008, a Embrapa teria adotado o procedimento padrão dos Laboratórios Virtuais da Embrapa no Exterior (Labex). Diferentemente da cooperação brasileira que se estabeleceria posteriormente - princípio de *demand driven*, por exemplo -, a Embrapa realizaria missões de prospecção nos países, com objetivo de identificar oportunidades de cooperação e, a partir destas, priorizar os temas para os projetos de cooperação.

[...] por meio de missões prospectivas aos países, identificavam-se oportunidades de cooperação e se iniciava a priorização desses temas, que resultaria em projetos conjuntos financiados, em parte pela ABC e em outra pelo país interessado. Esses projetos incluíam a capacitação de técnicos desses países no Brasil, começando com um treinamento nivelador em Brasília e sendo finalizado nas unidades da Embrapa que faziam parte do projeto (Nascimento, 2016, p. 135).

Em 2008, após elevação de status, a equipe e a estrutura da ARI continuariam reduzidas, comparativamente à demanda em expansão desde 2005. Segundo Magalhães (2008, p. 22, 52-53) a equipe contaria com 4 técnicos: um técnico para acordos bilaterais com países desenvolvidos da América do Norte, Europa e Ásia; um para relações multilaterais; um para América Latina; e um para com a África. Com o advento da liberação dos recursos do PAC Embrapa, após abril de 2008, haveria um pequeno aumento de recursos humanos para a divisão. Nela ingressariam ainda em 2008: um analista, um secretário executivo, e três pesquisadores – Europa, Ásia e Austrália (Embrapa, 2009b, p. 29).

³⁹⁹ Articulador internacional é o “[...] responsável por apoiar a Chefia-Geral de cada Unidade em assuntos relacionados à implementação das diretrizes e estratégias de cooperação internacional e auxiliar o corpo técnico na prospecção e execução das ações de cooperação internacional. É o elo direto entre a Chefia-Geral e as Coordenadorias da SRI” (Sotta; Euler, 2017, p. 34).

⁴⁰⁰ No Guia de Relações Internacionais da Embrapa de 2009, a ARI teria suas responsabilidades generalizadas a “articulação, programação e gestão das atividades de trabalho internacional conjunto da Embrapa” (p. 34), assim como os articuladores internacionais nas UD's. Acrescentaria, que a divisão seria guiada pelas diretrizes da Embrapa e do Mapa, e pelos interesses do agronegócio às tendências mundiais.

Em 23 de janeiro de 2008, a Diretoria da Embrapa seria reconduzida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e pelo ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Reinhold Stephanes, para mandato de mais três anos (2008-2010). Composta pelo Diretor Presidente, Sílvio Crestana, e os Diretores Executivos Kepler Euclides Filho, José Geraldo Eugênio de França e Tatiana de Abreu Sá, dentre os compromissos realizados, salienta-se o de ampliação do orçamento, a criação e implementação do Escritório de Negócios e Transferência de Tecnologia na África, o novo plano de carreiras, o Plano de Desligamento Incentivado – PDI, 2005-2009 (Freire, 2008b; Zingler *et al.*, 2021). Renovado o mandato, a gestão teria uma nova incumbência direta do Presidente da República, que fora solicitada ainda em novembro de 2007⁴⁰¹. Esta incumbência teria uma versão preliminar, apresentada pela Diretoria ao próprio Presidente Lula da Silva, em dezembro daquele ano, e que se converteria no importante Programa de Fortalecimento e Crescimento da Embrapa.

O “**Programa de Fortalecimento e Crescimento da Embrapa**” foi lançado em 23 de abril de 2008, pelo Presidente Lula da Silva, que o batizou de “**PAC Embrapa**” (Porpino; De Stefani, 2014). O Programa é considerado como fundamental para a implementação do V Plano Diretor da Embrapa 2008-2011-2023, publicado no mesmo mês (Arraes *apud* Embrapa, 2011b, p. 6). O PAC Embrapa tinha o propósito de atender às áreas de pesquisa e transferência de tecnologia, de recursos humanos, de infraestrutura e modernização do modelo institucional da Empresa, inclusive com destinação de recursos para as 17 Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Oepas). Ademais, o PAC teve 10 grandes projetos, com orçamento de 914 milhões de reais e execução de cerca de 95% deste montante, entre 2008 e dezembro de 2011.

O sétimo projeto do PAC Embrapa, intitulado “Inovação Institucional e Governança”, objetivava à modernização do modelo institucional da Empresa (1) e a ampliação da atuação da Embrapa no País (2) e no exterior (3). Essas três dimensões teriam desdobramentos na atuação internacional da Empresa: (1) fortalecimento da divisão internacional com a ampliação de pessoal (SRI) e o modelo de gestão com o novo estatuto em 2012; (2) criação de novas Unidades Descentralizadas no País, incluindo a Embrapa Estudos e Capacitação (CECAT); (3) ações de

⁴⁰¹ “Proposta que havia sido solicitada pelo próprio presidente Lula, publicamente, durante o lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) da Ciência e Tecnologia, no dia 20 de novembro” (Fragalle, 2007).

cooperação internacional em três pilares: cooperação científica⁴⁰², cooperação técnica⁴⁰³ e negócios tecnológicos⁴⁰⁴.

No que concerne ao Plano Diretor da Embrapa (PDE) 2008-2011-2023, também lançado em abril de 2008, constaria o posicionamento estratégico da Estatal (Chiavenato, 2003 *apud* Zingler *et al.*, 2021; Mintzberg; Ahlstrand; Lampel 2000)⁴⁰⁵. Em termos de missão da Embrapa, esta seria estabelecida como: “Viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura, em benefício da sociedade brasileira” (Embrapa, 2008c, p. 19); e, como visão horizonte para 2023, seria definida como: “Ser um dos líderes mundiais na geração de conhecimento, tecnologia e inovação para a produção sustentável de alimentos, fibras e agroenergia” (Embrapa, 2008c, p. 19).

Neste sentido, identificado como desafio organizacional e institucional no V PDE 2008-2011-2023 (2008c, p. 20), a expansão da atuação internacional ocorreria em apoio ao desenvolvimento da agricultura do Brasil e à transferência de tecnologia. Por sua vez, caberia à Diretriz 5, elencar as estratégias e subestratégias tanto para a cooperação técnica, a cooperação científica, a cooperação tecnológica e a criação da Embrapa Internacional, em consonância com o PAC Embrapa.

Diretriz 5

Estratégias Prioritárias e Subestratégias

Expandir estrategicamente a atuação internacional da Embrapa, com modelo institucional específico e em bases economicamente sustentáveis, que viabilize a criação de empresas ou associações (Embrapa Internacional) (Estratégia Associada 19).

- Fortalecer, em bases sustentáveis, a **cooperação técnica** e a **prestação de serviços** em países de interesse estratégico para o Brasil.
- Ampliar e estreitar as relações técnico-científicas com organismos internacionais.
- Fortalecer a atuação regional (América Latina e Caribe, Ásia e África, principalmente), por meio da busca de ampliar a **oferta de serviços** e a **cooperação tecnológica**.

⁴⁰² Conforme já mencionado, desde o início do surgimento da Embrapa, a cooperação científica é a base da cooperação internacional da Empresa. Com o PAC Embrapa, as metas 10 e 11 focaram na criação de novos Labex (Ásia) e ampliação dos já existentes – EUA e Europa (Embrapa, 2011b, p. 253, 255-256).

⁴⁰³ Incluídas nas Metas 13 a 15, referentes à ampliação da atuação da cooperação técnica na América Latina e África, o PAC aportou recursos para ampliação do escritório da Embrapa África (13), criação das Embrapa Venezuela (14) e América Latina (15); projetos estruturantes e de curta duração. E associação da Embrapa África a prospecção de oportunidades para o agronegócio (Embrapa, 2010b, p. 53).

⁴⁰⁴ “Venda de produtos e sementes, licenciamento para a produção de sementes, licenciamento para a utilização de tecnologias ou no suporte para empresas brasileiras no exterior” (Embrapa, 2011b, p. 254).

⁴⁰⁵ “O I PDE foi o de 1988-92, o II PDE foi sobre o período 1994-98, o III PDE foi sobre o período 1999-2003, o IV PDE foi sobre o período 2004-2007 e a partir do V PDE a Embrapa inova na sua gestão estratégica buscando uma perspectiva de mais longo prazo. O V PDE passa a contar então com um horizonte mais detalhado para o período de 2008-2011, porém sem deixar de sinalizar já neste documento estratégias de médio e longo prazo, com um cenário delineado até 2023, quando a Embrapa comemorará seus 50 anos. O VI PDE segue a mesma lógica do anterior, mas com a implementação do sistema de inteligência estratégica denominado AGROPENSA” (Nascimento, 2016, p. 107).

- Criar estrutura gerencial específica, que permita agilizar e proporcionar autonomia à gestão da **Embrapa Internacional**.
- Organizar o suporte técnico interno para as iniciativas internacionais.
- Fomentar o domínio de idiomas estrangeiros para o quadro de pesquisadores. (Embrapa, 2008c, p. 41, grifos nossos).

No que concerne à **Cooperação Técnica Internacional**, a subestratégia de consolidar de forma sustentável a cooperação técnica seria promovida pela coordenação da Assessoria de Relações Internacionais (ARI), por meio do estabelecimento de uma meta. Em conformidade com a Diretoria Executiva da Embrapa, a ARI definiria que as Unidades Descentralizadas (UDs) deveriam, pelo menos, destinar 5% de suas operações/atividades em ações internacionais. Não somente cooperação técnica, particularmente a transferência de tecnologia à África e países da América Latina; mas principalmente, científica, com o propósito de internalizar a meta da Embrapa de aumentar a participação dela em projetos de cooperação internacional (Rodrigues; Barroso; Peixoto, 2008). Entre maio e setembro de 2008, a equipe da ARI realizaria reuniões regionais com os articuladores internacionais das UD's para orientações e conhecimento da realidade das Unidades.

Ações de médio e longo prazos

Na avaliação de Elísio Contini, apesar de os centros terem contribuição significativa nos programas de cooperação, especialmente aqueles fechados com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC/Ministério das Relações Exteriores) é preciso, inclusive que sejam previstas ações de médio e longo prazos. Isso significa a necessidade de inclusão dessa estratégia no Plano Diretor da Unidade (PDU).

A preocupação da DE [Diretoria Executiva da Embrapa] e da coordenação da ARI é de tornar mais efetiva a participação das unidades da empresa em projetos de cooperação. Por isso a iniciativa – que havia sido anunciada na reunião de chefes no começo deste mês de maio, em Brasília – de fazer as reuniões regionais com os articuladores.

"Sabemos que os centros do Nordeste, por exemplo, têm presença em importantes projetos para transferência de tecnologia para África e América Latina, mas ainda é pouco", resume Contini (Rodrigues; Barroso; Peixoto, 2008).

Isto é, mesmo com o aumento de demanda por PCT a partir de 2005, conforme o Gráfico 1, e a contribuição significativa das Unidades Descentralizadas nos programas de cooperação com a ABC, elas estariam sendo estimuladas de forma subsidiária a atuar mais na cooperação. Ou pelo menos a incluírem tais estratégias em seus Planos Diretores (PDU), conforme será observado no caso da Embrapa Algodão, na próxima seção.

Complementa-se que no caso do PAC Embrapa (2008), que também fora redigido pela Diretoria Executiva da Embrapa e pelo Ministro da Agricultura, a cooperação técnica é alocada na 'agenda humanitária' (Brasil; Mapa; Embrapa, 2008, p. 10). Aliás, mesmo nas falas dos presidentes da Embrapa e nos documentos, a cooperação técnica, a cooperação técnica Sul-Sul,

usualmente, é nominada como “cooperação humanitária”⁴⁰⁶. Outrossim, os resultados esperados dessa agenda, que está inclusa no item “Transferência de tecnologia para países em desenvolvimento” seriam:

- Transferência de tecnologias da Embrapa em agricultura tropical para países em desenvolvimento, particularmente na África e na América Latina;
- Melhoria da imagem do país junto a países receptores da cooperação e fortalecimento da política externa do Brasil;
- Ampliação do conhecimento técnico-científico sobre agricultura de países em desenvolvimento (Brasil; Mapa; Embrapa, 2008, p. 41).

Ademais, outra observação importante a respeito do PAC Embrapa, é sobre a relevância da Agenda Triangular. Tal Agenda fora abordada no discurso de posse do Diretor Presidente Sílvio Crestana, no balanço do biênio 2005/2006⁴⁰⁷ e incorporada como modalidade de ação, em 2006 (Costa, V., 2006). Da mesma forma, a cooperação triangular continuaria a ter sua promoção reiterada no PAC Embrapa, em 2008: “Espera-se também praticar com muito mais intensidade a agenda triangular Norte-Sul-Sul que consiste no Brasil, por intermédio da Embrapa e do SNPA, apoiar demandas do Hemisfério Sul (Região Tropical), com apoio financeiro-institucional do Norte (Região Temperada)” (Brasil; Mapa; Embrapa, 2008, p. 10). Esta agenda vai estar presente em todas as gestões, principalmente a partir da constatação da queda de recursos orçamentários da ABC para a realização dos projetos de cooperação, em 2011. Nas gestões de Celso Moretti, esta agenda aventaria a possibilidade de apoio financeiro-institucional de países da península arábica ao invés dos países do “Norte”, para a cooperação técnica com países africanos.

Por sua vez, o Guia de Relações Internacionais da Embrapa, organizado pela ARI e publicado em 2009, teria o escopo de orientar a ação das Unidades Descentralizadas da Embrapa na negociação de acordos de projetos de cooperação científica e tecnológica, os mecanismos e as normas a serem observadas⁴⁰⁸. O Guia estabelece nas modalidades de cooperação internacional da Embrapa, a definição de projetos de cooperação técnica, que se diferenciam dos projetos de cooperação científica, tecnológica e financeira. No que concerne à

⁴⁰⁶ “Predominariam dois propósitos nas relações da Embrapa com países do Sul: promover os negócios internacionais e, no caso de países mais pobres, a cooperação “humanitária” – entendida pela Embrapa como aquela cooperação que é “desinteressada”” (Leite, I., 2013, p. 209).

⁴⁰⁷ “Ganha assim maior relevância o papel da Ciência & Tecnologia como instrumento da política externa do Governo Federal, sobretudo no fortalecimento do diálogo Sul-Sul, abrindo grandes possibilidades para uma triangulação Norte-Sul-Sul, ou seja, um país desenvolvido do Norte financiar a transferência de tecnologia entre dois países do Sul” (Embrapa, 2006/2007).

⁴⁰⁸ Em 2016, o Guia ainda seria identificado como a referência para a cooperação internacional da Embrapa (Nascimento, 2016), mesmo com as ‘Diretrizes Preliminares para Atuação Internacional’ publicadas em 2014.

coordenação, o Guia ressalta que é a ABC/MRE o órgão coordenador e elaborador dessa cooperação, em alinhamento com a política externa brasileira (Embrapa, 2009, p. 31-32).

Projetos de cooperação técnica: buscam resultados à curto prazo, com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico do país receptor por meio da capacitação técnica e gerencial. Promovem a transferência de técnicas que já estejam estabelecidas e largamente aplicadas no país prestador e treinamento de mão-de-obra (Embrapa, 2009, p. 25).

Luiz Filipe Franco (2013) em sua monografia, baseada no estágio realizado na Secretaria de Relações Internacionais (SRI/Embrapa), entre fevereiro e agosto de 2012, aduziria que a cooperação técnica e a financeira⁴⁰⁹ se destinariam para “[...] o investimento na transferência e aplicação de tecnologias já utilizadas nacionalmente para países em desenvolvimento” (Franco, 2013, p. 16). Agregaria também que “[...] são firmados, principalmente, em países que estão em desenvolvimento. Existe uma concentração muito grande desses projetos em países africanos” (Franco, 2013, p. 9). Não havia, contudo, exemplificação de projetos de cooperação financeira naquele trabalho.

Além desses pontos, o Guia de Relações Internacionais da Embrapa manteria em destaque o caráter diplomático da Embrapa África ao alinhar a sua atuação a política externa brasileira com foco na cooperação técnica (Leite, I., 2013). E, ao colocar como público-alvo da atuação da Empresa “[...] tanto o pequeno produtor como o agronegócio no continente e, com isso, criar oportunidades para o agronegócio brasileiro” (Embrapa, 2009, p. 40), estaria em consonância com os direcionamentos do V PDE 2008-2011-2023 (2008), do PAC Embrapa (2008), conforme o mencionado caso da produção de cana de açúcar em Gana. Esta visão de oportunidades, pode ser corroborada pela observação daquele cenário elaborado pelo pesquisador Bonifácio Peixoto Magalhães (2008, p. 38), funcionário da Embrapa. Este indicaria, em 2008, como possíveis ganhos da cooperação bilateral prestada para a Embrapa e para o País: aquisição de material genético, *royalties* pelo uso das variedades brasileiras, e vendas de outros produtos nacionais nos mercados desses países. Isto posto, a associação da cooperação técnica a oportunidades para a iniciativa privada nacional, ainda que não de forma obrigatoriamente vinculada (atada) ou ostensiva, faz parte dos interesses/preferências da Embrapa desde incorporação de diretrizes e estruturação da vertente da CTSS (Milner, 1997).

Iniciado durante a gestão de Sílvio Crestana (2008) e encerrado na de Pedro Arraes (2011), o PAC Embrapa é constituído no contexto de internacionalização das empresas

⁴⁰⁹ “Projetos de cooperação financeira: são realizados por meio de empréstimos, normais ou concessionais (juros baixos e prazos estendidos), ou transferências não-reembolsáveis (fundo perdido), com o objetivo de viabilizar a implementação de projetos de desenvolvimento” (Embrapa, 2009, p. 25).

brasileiras com apoio do governo federal (Leite, I., 2013, p. 206). Enquadra-se na intensa diplomacia presidencial do governo Lula da Silva (Danese, 1999; Rosati, 1981), por apoiar não apenas a política de internacionalização da cooperação técnica com os Escritórios da Embrapa, especialmente o Escritório sediado na África, inaugurado em 2006 em Gana; a priorização de projetos estruturantes a partir de 2009; a criação do CECAT na Embrapa sede, em Brasília, em 2009, inaugurado em 2010; mas também dar suporte ao novo estatuto da Embrapa e a legislação para atuação da Empresa no exterior (MP n.º 504/2010). Estas iniciativas sofreriam reveses com os governos seguintes, devido ao recuo da diplomacia presidencial, à despriorização da CTSS, e a proposta de atuação da Embrapa com viés primordialmente comercial nas gestões de Maurício Lopes, Sebastião Barbosa, e, principalmente, a de Celso Moretti, como será analisado nas fases posteriores.

Em 06 de julho de 2009, o decreto de exoneração "a pedido" de Silvio Crestana, do cargo de diretor-presidente da Embrapa, seria publicado no Diário Oficial da União. Mesmo com sua saída, os Diretores Executivos continuariam até o fim do mandato.

5.1.2 Segunda Fase: Plano de Ação para Internacionalização da Embrapa (2009-2012)

A 2ª Fase (2009-2012), denominada “Plano de Ação para Internacionalização da Embrapa” pode ser igualmente compreendida como uma fase de transição da vertente da CSS. O pesquisador Pedro Arraes⁴¹⁰ assume a presidência da primeira gestão em 07 de julho de 2009, sendo reconduzido em 16 de agosto de 2012, e exonerado em outubro do mesmo ano. Nesta fase, o foco direciona-se para o Plano de Ação para Internacionalização da Embrapa (2009-2011): com destaque para a aprovação da Medida Provisória (MP) n.º 504/2010, convertida na Lei 12.383/2011, e a criação da Embrapa Internacional. Este período pode ser caracterizado como de transição na vertente Sul-Sul: por um lado, com a criação de uma estrutura interna para a cooperação - o CECAT (2009); por outro, com a queda na demanda de PCT - em razão da diminuição de recursos da ABC/MRE -, e a redução do escopo do escritório na África – de regional para escritório-país.

⁴¹⁰ Pedro Antonio Arraes Pereira, engenheiro agrônomo graduado pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), tem mestrado e doutorado em Melhoramento e Genética de Plantas pela Universidade de Wisconsin, Madison, Estados Unidos; pós-doutorado em Genética Molecular e Marcadores Moleculares no Feijoeiro Comum na Universidade da Califórnia, Davis. É pesquisador da Embrapa desde 1980, Chefe Geral da Embrapa Arroz e Feijão (1997-2004; 2008-2009), Coordenador do Laboratório Virtual da Embrapa (LABEX) nos Estados Unidos da América (2004-2007), Presidente da Embrapa em duas gestões 07/07/2009-16/08/2012, 16/08/2012 até exoneração em outubro de 2012. Trata-se de um resumo da atuação do pesquisador, extraído do portal da Embrapa.

Ao assumir o compromisso de eficiência gerencial na gestão (Chiavenato, 2003 *apud* Zingler *et al.*, 2021; Mintzberg; Ahlstrand; Lampel 2000), destaca-se como realizações do novo Presidente: a reestruturação da inteligência estratégica da Empresa, com a instituição do Programa Agropensa; e a reformulação da gestão da carteira de projetos, no formato portfólio – agrupa projetos afins de temas de importância estratégica (Esteves, 2012; Zingler *et al.*, 2021, p. 142). Esta gestão consolidaria novas estruturas na área de transferência de tecnologia, o Departamento de Transferência de Tecnologia e a estruturação da Secretaria de Negócios e da Embrapa Produtos de Mercado; performaria a continuidade e a conclusão das atividades do PAC Embrapa. No que concerne à atuação internacional, a gestão Arraes realizaria a consolidação na cooperação nos eixos científico, o Labex; no técnico, a nova estratégia focada em promover projetos estruturantes em parceria com ABC, e a criação das Plataformas Brasil/África e Brasil/LAC; e a publicação do novo estatuto da Embrapa, possibilitando a atuação internacional e o estabelecimento de unidades da Empresa no exterior (Esteves, 2012).

No contexto de ampliação progressiva da demanda pela cooperação técnica agrícola implementada pela Embrapa (Lobo, 2010, p. 41; Nascimento, 2016) ocorreria alteração: em 2009, no processo de realização da cooperação - na forma de solicitação e requisitos -; e, em 2010, na divisão internacional (ARI). De acordo com Petula Nascimento (2016, p. 136), substituiu-se o procedimento do modelo LABEX (prospecção, identificação de oportunidades para cooperação, priorização de temas, assinatura de projetos conjuntos) por um processo “[...] mais hierárquico [...]”. Isto é, a Embrapa, a ABC e o MRE teriam realizado uma avaliação conjunta e optado pelos canais diplomáticos do governo brasileiro para receberem as demandas por cooperação (Nascimento, 2016, p. 136). Neste momento, a identificação dos temas e/ou oportunidades para as demandas de cooperação técnica deixaria de ser realizada pelos procedimentos da Embrapa, para passar aos canais diplomáticos do MRE – Embaixadas brasileiras e a tramitação pela ABC/MRE. Assim, aplicar-se-iam os requisitos da ABC/MRE para receber as demandas e negociá-las, conforme suas atribuições, e estaria enquadrada na implementação e execução da Política Externa Brasileira⁴¹¹.

A partir desta mudança, Nascimento pontuaria que “Entendemos com isso, que cada vez mais as prioridades da cooperação técnica estariam sendo conduzidas pela Política Externa

⁴¹¹ “Contudo, após um período de avaliação, realizado em 2009, com o aumento crescente da demanda, a Embrapa juntamente com o MRE e a ABC passaram a adotar um processo mais hierárquico, com base nos procedimentos de implementação e execução da Política Externa Brasileira, onde os requerimentos de cooperação dos países seriam realizados pelas embaixadas brasileiras e canalizados para a ABC, conforme as suas atribuições, que são a de “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”” (Nascimento, 2016, p. 136).

Brasileira e não por uma agenda interna de prioridades e diretrizes da própria Embrapa” (Nascimento, 2016, p. 136). Esta afirmação possibilita a inferência de que antes deste ponto, a Embrapa teria tido mais autonomia para definir as prioridades na cooperação técnica realizada (provida). E, além disso, a Embrapa não teria uma agenda própria para a cooperação técnica.

Em fevereiro de 2010, a Assessoria de Relações Internacionais (ARI) passa a ser denominada **Secretaria de Relações Internacionais (SRI)** (Deliberação nº 2 de 19/02/2010). A SRI passa a ter autonomia e estrutura de governança de Unidade Descentralizada (UD) (Nascimento, 2016, p. 92), com ampliação de competências e recursos humanos e financeiros (Bueno, 2021; Embrapa, 2011b; Leite, I., 2013, p. 219). A reestruturação da divisão resulta em Chefia e três coordenadorias: Coordenadoria de Intercâmbio de Conhecimento (CIC) – cooperação científica e tecnológica –; Coordenadoria de Projetos Estruturantes (CPE) – projetos estruturantes e especiais, prospecção de recursos para ações de interesse da Empresa, e coordenação e execução de projetos de investimento com financiamento externo –; e a Coordenadoria de Cooperação Técnica (CCT). No Apêndice B, o Quadro 2 aporta as competências exclusivas das coordenadorias, assim como as ações comuns às três.

A inovação nesta estrutura seria o estabelecimento de uma coordenadoria específica para a cooperação técnica. A Coordenadoria de Cooperação Técnica (CCT) seria responsável pela coordenação de atividades de cooperação técnica ofertada a países com financiamento da ABC/MRE e de outras agências bilaterais e multilaterais, pelo apoio a projetos de transferência de tecnologia e negócios tecnológicos, pela organização e coordenação a recepção de visitantes estrangeiros à Embrapa (Embrapa, 2011 *apud* Franco, 2013, p. 11). Agrega-se a este rol, neste ponto, o novo mecanismo de cooperação técnica criado pela Embrapa: o Marketplace (Leite, I., 2013, p. 220).

Dentro dessa remodelação, considerando a mudança de processamento de demanda apontada pela tese de Petula Nascimento (2016), a SRI passaria a receber as demandas por cooperação técnica via ABC/MRE. A partir do Guia de Relações Internacionais da Embrapa (2009) ficaria definida a vinculação da cooperação técnica às diretrizes do governo federal, diga-se, do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Como aduziria o economista e pesquisador da Embrapa, José Luiz Bellini, os projetos de cooperação técnica de curta duração e projetos estruturantes estariam “[...] na esfera da política externa brasileira e, por conseguinte, coordenadas pelo Itamaraty” (Bellini, 2011 *apud* Lima, Melina, 2012, p. 142). E, por sua vez, a iniciativa poderia ser “[...] do governo Brasileiro, no âmbito de sua estratégia geopolítica ou por demanda de países parceiros” (Bellini, 2011 *apud* Lima, Melina, 2012, p. 142). Assim, a Embrapa proveria a cooperação técnica inserida na estratégia do governo federal,

especificamente na estratégia de cooperação formulada pelo Ministério das Relações Exteriores. Decorrente disso, a atuação da Embrapa nesta dar-se-ia como “instituição líder” (Arraes, 2012; Prado, 2010)⁴¹², como provedora de “estratégia operacional”, conforme aduziria Antônio Prado em apresentação no CECAT, em outubro de 2010⁴¹³.

Conforme Adriana Bueno (2021), analista de cooperação internacional da Embrapa desde outubro de 2010⁴¹⁴, a dinâmica do processo de cooperação técnica iniciava com um ofício da ABC para a **Secretaria de Relações Internacionais (SRI)**, formalizando a demanda. Esta solicitação seria examinada pela equipe da Coordenação de Cooperação Técnica (CCT) da Secretaria, cujos analistas eram divididos por região geográfica – Ásia, África Francófona, África Anglófona, América do Sul, Latinoamérica e Caribe -, os quais, a partir do tema, definiriam a Unidade Descentralizada (UD) correspondente. Então, a equipe entrava em contato diretamente com a UD, informando o interesse da ABC, encaminhando uma Nota Técnica com histórico do país demandante, do tema para a cooperação etc., restringindo a discussão ao âmbito técnico, assim, a UD responderia sobre a possibilidade de capacidade de atendimento da demanda.

Havendo a possibilidade de capacidade de atendimento da demanda pela Unidade Descentralizada (UD) da Embrapa, a SRI respondia à ABC. Em caso de ser uma cooperação nova, “do zero”, realizavam-se missões de negociação. Estas missões decorriam da formação de uma equipe conjunta com a ABC (1 membro da ABC, 1 da SRI, 1 ou dois pesquisadores da área técnica relacionada ao tema), que viajava ao país demandante, onde eram discutidos os termos, e retornavam com um esboço do projeto. Com este esboço, o analista da SRI e a UD responsável pela execução desenvolveriam, conjuntamente, os pontos do projeto, que era enviado para a ABC. A Agência analisava, eventualmente, reajustando o orçamento, do qual seria a provedora, e, após considerações, remetia-se o projeto à instituição do país demandante

⁴¹² “A atuação da Embrapa no exterior é parte da estratégia do Governo de utilizar suas instituições líderes para ajudar outros países” (Arraes, 2012). “A atuação da Embrapa no exterior como provedora de Cooperação Técnica é parte da estratégia do Governo Brasileiro de utilizar suas instituições líderes para ajudar outros países” (Prado, 2010).

⁴¹³ “A Embrapa tem uma estratégia operacional de prover este apoio e não uma estratégia de cooperação, o que é prerrogativa do MRE e Estratégias operacionais” (Prado, 2010).

⁴¹⁴ Ingressa como analista de cooperação internacional nas vagas abertas no último concurso promovido pelo aporte do PAC Embrapa, no final de 2010 (27/10/2010), quando já era SRI (Bueno, 2021). Entre 2010 e 2018 atua na SRI: 2011-2016, analista responsável pelo Projeto Cotton-4; 2014-2015, implementação do Projeto Cotton-4 + Togo; 2016, outros projetos; 2017, coordenadora da SRI até a extinção da UC em 2018.

da cooperação brasileira. Após ajustes finais, o projeto era aprovado e entrava em fase de execução (Bueno, 2021)⁴¹⁵.

No seu relatório de Posição do Projeto Shire-Zambeze, de agosto de 2018, Alberto Alves de Santana, pesquisador da Embrapa e Coordenador Técnico do Projeto Shire-Zambeze, descreve a dinâmica de aceitação da demanda, no processamento da cooperação técnica pela Embrapa, de uma forma distinta. Desta perspectiva, a atuação das Unidades Descentralizadas (UD) na cooperação ocorreria de forma subordinada à Coordenação de Cooperação Técnica (CCT) da SRI, praticamente sem autonomia de decisão. As demandas encaminhadas pela ABC seriam, geralmente, aceitas primeiro pela Diretoria Executiva da Embrapa, sendo repassadas para a CCT da SRI que, em conjunto com a ABC/MRE, estabeleceriam as bases da demanda (geográfica, cultura e sistema produtivo). Na sequência, designava-se um coordenador da SRI como ponto focal, com as seguintes atribuições: identificar a UD que realizaria as atividades técnicas do projeto; e coordenar a elaboração do Projeto, até a assinatura do documento final (PRODOC).

Neste contexto, o início da participação da Embrapa em projetos de cooperação técnica sempre decorreu da **aceitação de convites feitos pela ABC para atender demandas** vinculadas ao desenvolvimento agrícola rural de terceiros países.

Geralmente aceitos pela **Diretoria da Empresa**, as **demandas eram encaminhadas para a extinta Secretaria de Recursos Internacionais [Secretaria de Relações Internacionais]**. Os pedidos tinham andamento na Coordenação de Cooperação Técnica que, junto com a ABC, definia a base geográfica, as culturas e os sistemas produtivos alvos das demandas. Em seguida, um **coordenador era indicado como ponto focal** com a incumbência de além de **identificar a UD** que daria o apoio técnico desejado e, também, assumir a **coordenação da elaboração** do Projeto no âmbito da Embrapa até a assinatura do documento pelas partes.

Na prática o esquema funcionou **como se as UD**s envolvidas **atuassem subordinadas a CCT da SRI** (Santana, 2018, p. 24, grifos nossos).

De forma correlata à expansão da divisão internacional, com a constituição de coordenação exclusiva para a cooperação técnica internacional prestada (CCT), a fim de amparar o aumento exponencial da demanda; outros pontos, não tão evidentes, ou positivos, começam a se destacar. Neste sentido, questões como autonomia decisória e a disponibilidade de recursos humanos nas Unidades Descentralizadas (UDs) começam a emergir. O ponto

⁴¹⁵ “Um projeto de cooperação técnica pode iniciar-se por iniciativa do governo Brasileiro, no âmbito de sua estratégia geopolítica ou por demanda de países parceiros. Inicia-se por meio de uma missão de prospecção normalmente formada por pessoal da ABC e, no caso da agricultura, por pessoal da Embrapa ou outra instituição brasileira ligada à agricultura. Havendo interesse mútuo, celebra-se os instrumentos legais de praxe e elabora-se o projeto, considerando as inversões das diferentes partes envolvidas. Com base nos acordos estabelecidos e no detalhamento técnico do projeto procede-se a execução das atividades, sempre em parceria com a instituição co-irmã da Embrapa no país parceiro. Com isto, vale dizer que a Embrapa não atua de forma isolada no âmbito da cooperação na execução dos projetos em países terceiros” (Bellini, 2011 *apud* Lima, Melina, 2012, p. 142).

levantado por Santana (2018), sobre a autonomia das UD's frente às demandas da cooperação técnica com países em desenvolvimento, torna-se relevante quando relacionado à questão da ampliação das solicitações ou a necessidade de alocação de pessoal vir a trazer prejuízos às atividades de alguma Unidade.

Os **conflitos surgem** quando os pedidos para participação dos pesquisadores em missões internacionais, são feitos para períodos **calendários conflitantes** com o **calendário dos programas e projetos da Unidade**; e mesmo quando **existe a falta de pessoal para atender missões simultâneas**. Principalmente quando os **afastamentos prejudicavam os programas e projetos da Unidade**, as solicitações da SRI eram **questionadas** na grande maioria dos casos. A **solução** foi **inflar o quadro de pessoal da Secretaria** com um grupo de pesquisadores e analistas (13 ao todo) para prestarem o apoio técnico necessário, mesmo sem uma adequada formação em alguns casos (Santana, 2018, p. 25, grifos nossos).

O deslocamento de recursos humanos da Empresa para os projetos de cooperação técnica (PCT) apresenta-se como um tópico relevante para análise, não apenas porque inclui a questão da autonomia, dos programas e das metas das Unidades Descentralizadas (UD), mas também porque influi na carreira do pesquisador. Isto é, o volume e a frequência de missões internacionais (prospecção, diagnóstico, validação, capacitação) e atividades relacionadas a projetos de cooperação técnica podem impactar o funcionamento operacional da UD, assim como podem impactar na avaliação funcional do pesquisador (avaliação individual) na Empresa.

A importância da cooperação científica para a Embrapa, via fortalecimento dos Labex, tanto pelos recursos do PAC 2008-2011 quanto por ações institucionais, auxilia a observar e, de certa forma, a contrapor a ausência de ações internas similares direcionadas para a cooperação técnica prestada no mesmo período. Em 2010, a Empresa criaria dois incentivos institucionais visando consolidar equipes de excelência em pesquisas estratégicas: “Duas novidades colocadas em prática neste ano já estão contribuindo para o fortalecimento institucional dos Labex. Seus pesquisadores participam do processo de avaliação do SAAD e suas pesquisas estão sendo catalogadas via Sistema Embrapa de Gestão (SEG).” (Gregio, 2010b, p. 4). Assim, no marco de 12 anos desse projeto, a expansão não se daria apenas pela criação de parcerias para novas representações ou implantação de Labex - Labex Coreia, em 2009 -, mas garantindo o reconhecimento institucional das atividades realizadas (carreira) e a continuidade do envolvimento dos pesquisadores (motivação).

Um dos grandes pontos negativos identificados pelos pesquisadores que participavam dos projetos de cooperação técnica internacional aos entrevistados (Bueno, 2021; Oliveira, R., 2022; Severino, 2021) era a não inclusão das atividades de cooperação internacional no

processo de avaliação individual. Isto teria sido, inclusive, apontado já no Relatório Final de avaliação do Projeto Cotton-4, em 2015, como desafio a continuidade da participação de técnicos e a sustentabilidade do projeto (Consórcio Plan; Articulação Sul, 2015a, p. 3, 23, 53, 55).

Do ponto de vista dos pesquisadores brasileiros, foi citado que existem **poucos incentivos institucionais** para que estes participem de projetos de cooperação, sendo o **interesse pessoal condicionante de seu engajamento**. Entre as condições institucionais mencionadas encontram-se a percepção de que participar em projetos dessa natureza **não contribui para progressão na carreira**, além de implicar em **investimento de tempo em detrimento de pesquisas e publicações desenvolvidas no Brasil** (Consórcio Plan; Articulação Sul, 2015a, p. 23, grifos nossos).

Adriana Bueno, analista de cooperação internacional da Embrapa, reforçaria esse tópico em seu artigo sobre o processo de avaliação do Projeto Cotton-4. A analista apontaria o desafio pendente da Embrapa em implementar a recomendação de institucionalizar os projetos de cooperação técnica internacional: no Sistema Embrapa de Gestão (SEG) e na parte de gestão de pessoal.

Uma das recomendações feitas refere-se à institucionalização dos projetos de cooperação técnica internacional, desafio que ainda permanece a ser equalizado, em nossa opinião. Os projetos de cooperação técnica precisam estar alinhados aos procedimentos de programação, acompanhamento e avaliação adotados para os projetos de pesquisa regidos pelo Sistema Embrapa de Gestão (SEG) e para a gestão de pessoas. Esses ajustes, a serem implementados com as devidas adaptações deverão integrar os projetos de cooperação técnica e suas respectivas equipes à gestão da Embrapa, ainda hoje discutidos em separado (Bueno, 2018b, p. 74).

Em termos de aprendizado da SRI, advindo da experiência do Projeto Cotton-4, primeiro projeto estruturante desta envergadura desenvolvido pela Embrapa; Adriana Bueno (2018b) aduziria, ainda, a relevância das avaliações internas dos projetos de cooperação técnica internacional. Estas, mesmo que precisando de aprimoramento nas suas dinâmicas, apresentam o desafio de equiparar-se com os “[...] procedimentos de avaliação já adotados pela Empresa para sua carteira de projetos de pesquisa e na integração das diferentes áreas da Empresa que trabalham com programação, avaliação e desempenho institucional” (Bueno, 2018b, p. 74)⁴¹⁶.

⁴¹⁶ “O caso do projeto Cotton-4 demonstra o aprendizado da Embrapa, por meio de sua Secretaria de Relações Internacionais, UD's envolvidas no projeto e dos próprios membros da comissão *ad hoc*, sobre a importância de se realizar avaliações internas de seus projetos de cooperação técnica internacional. Entendemos que a experiência de avaliação interna do projeto Cotton-4 constituiu-se num passo inicial, necessitando, portanto, ser aprimorado, para pensar as dinâmicas de avaliação interna de projetos de cooperação técnica internacional no âmbito da Embrapa. Neste contexto, um dos principais desafios, a nosso ver, reside no alinhamento aos procedimentos de avaliação já adotados pela Empresa para sua carteira de projetos de pesquisa e na integração das diferentes áreas da Empresa que trabalham com programação, avaliação e desempenho institucional. Ademais, é fundamental reforçar o diálogo interinstitucional com outras agências implementadoras da Cooperação Sul-Sul no Brasil e com a ABC sobre boas práticas no campo de M&A de projetos de cooperação técnica internacional” (Bueno, 2018b, p. 74).

A ausência de “sistemas de incentivo” abrangeria também a questão do limite de tempo de viagem dos pesquisadores (Consórcio Plan; Articulação Sul, 2015a, p. 55), e apesar das recomendações do relatório⁴¹⁷, não haveria alterações para incluí-las nas gestões posteriores. Entre 2005 e 2011, seriam 6 anos de PCT em andamento, com grande demanda, com discurso de manutenção e com a adoção e priorização do modelo de projetos estruturantes em 2009/2010. A não institucionalização da cooperação técnica internacional com o processamento do projeto via SEG ou no processo de avaliação do pesquisador, nem durante o período mais intenso da CSS, reforça o ponto de que essa cooperação não fora internalizada pela Empresa, sendo uma agenda externa a ela. Este fato auxilia no entendimento de haver discordâncias das UD's em disponibilizarem equipes para esses projetos (Santana, 2018), já que também não seriam parte do processo de avaliação dos funcionários, consequentemente, das Unidades.

No que concerne aos instrumentos da cooperação técnica Sul-Sul executada pela Embrapa, neste momento seriam quatro: (1) projetos pontuais ou de curta duração, (2) projetos de capacitação ou treinamento e, a partir de 2009, (3) projetos estruturantes e (4) projetos nas Plataformas de Inovação Agropecuária – *Agricultural Innovation Marketplace* ou Plataforma de Inovação Agropecuária: Brasil-África e Brasil-América Latina e Caribe (ALC).

Os **projetos pontuais ou pequeno porte (1)**, são projetos considerados de menor tamanho, menor orçamento, curta duração, objetivando problemas ou atividades específicas, realizados por demanda via ABC/MRE, que os coordena e os custeia (Alves, 2013; Leite, I., 2013; Nascimento, 2016; Prado, 2010). O Coordenador da CCT da SRI, em outubro de 2013, Alfredo Alves (2013), indicaria como conteúdo desses projetos: a remessa de material genético, validação de variedades (montagens de unidades demonstrativas), e capacitação em agricultura tropical. Entre 2008 e 2014, a maior parte dos projetos fora direcionada para países da América Latina e Caribe⁴¹⁸.

A partir de 2009, os projetos de fazenda Fond des Nègres (Haiti) e Cotton-4 inaugurariam a cooperação técnica no eixo Sul-Sul em um novo formato, com uma estrutura

⁴¹⁷ “Assegurar que técnicos e pesquisadores da Embrapa tenham suporte e incentivos institucionais para participar dos projetos: • Apoio e preparação dos técnicos e pesquisadores antes da viagem; • Flexibilidade do tempo de viagem; • Assegurar que documentos sobre o projeto (artigos e relatórios) elaborados por pesquisadores e técnicos contem nos processos de avaliação existentes na instituição” (Consórcio Plan; Articulação Sul, 2015, p. 23).

⁴¹⁸ Beatriz Luiz (2015, p. 90-92) tem uma seção abordando os projetos pontuais entre 2008 e 2014, conforme consulta realizada em 2015 no sítio da Embrapa.

no país receptor/parceiro, o **projeto estruturante**⁴¹⁹ (2). Ao ter uma estrutura no país receptor/parceiros para os projetos de cooperação, as Estações Experimentais, o projeto estruturante tornaria possível que as capacitações e treinamentos fossem condizentes com a realidade daqueles técnicos. Da mesma forma, es Estações Experimentais estimulariam a aproximação de técnicos, pesquisadores e agricultores, o que no Projeto Cotton-4 poderia ser ilustrado pelo evento Dia de Campo.

O importante nesta formatação de projetos é que os técnicos dos países receptores da cooperação – multiplicadores da tecnologia – vão realizar os treinamentos em suas realidades. Por isso a proposição das estações experimentais – o que não isenta de conhecerem como funciona o trabalho no Brasil. Mas esta metodologia, de acordo com Madeira aproxima técnicos, pesquisadores e agricultores, facilitando o entendimento das mudanças necessárias (Rodrigues, D., 2009b).

Esta iniciativa faria parte da nova estratégia adotada pela Presidência da Embrapa de incentivo à elaboração de projetos estruturantes em parceria com a ABC, visando “[...] estabelecer as bases para a evolução de países em desenvolvimento, como fortalecimento da infraestrutura de Pesquisa e Desenvolvimento e de formação de pessoas” (Esteves, 2012). José Luiz Bellini, pesquisador da Embrapa, corrobora essa priorização, com base em sua experiência no Escritório Embrapa África. Entre 2007 e 2008, as demandas dos governos africanos, por meio das Embaixadas brasileiras para o Escritório, circunscreveram-se a projetos de curta duração, executados pelas Unidades Descentralizadas (UD) e financiadas pela ABC. Entre 2009/2010, teria havido a reorientação para priorizar os projetos estruturantes, a partir da iniciativa do MRE, destacando-se, por isso, a questão da “alta política”⁴²⁰.

Neste sentido, Iara Leite identificou este contexto como momento em que a Embrapa inicia a estruturação de prioridades próprias, buscando “[...] favorecer iniciativas com maior potencial de eficácia em termos de sustentabilidade no país recipiendário” (Leite, I., 2013, p. 222). Isto é, a transição de iniciativas isoladas – projetos de curta duração - para os projetos estruturantes, o que de acordo com funcionários da SRI, por ela entrevistados, era planejado pela divisão a transferência de “[...] iniciativas de curto prazo para planejamento e execução

⁴¹⁹ Segundo o coordenador de cooperação internacional da Assessoria de Relações Internacionais (ARI) da Embrapa em 2009, José Madeira, o novo formato de projeto (formato estruturante) seria decorrente de um debate entre pesquisadores da ARI e técnicos da ABC, entre 2008 e 2009, em que se verificou a necessidade de projetos com programas mais extensos (duração) indo além da formação de competências, com escopos maiores, “[...] com propostas capazes de suprir o vazio tecnológico existente nos países em desenvolvimento [...]” (Rodrigues, D., 2009b).

⁴²⁰ “[...] as atividades tiveram forte redirecionamento e passaram a compor o corolário de ações da política externa brasileira e foram rearranjados na forma de projetos estruturantes, de maior envergadura, escopo e capacidade de impacto. Neste particular as iniciativas são do Ministério das Relações Exteriores, via Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em entendimentos com o governo local e a Embrapa” (Bellini, 2011 *apud* Lima, Melina, 2012, p. 142).

direta por outras organizações integrantes do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária” (Leite, I., 2013, p. 222). Logo, esta reorientação da estratégia seria a conjugação da necessidade diante do incremento da demanda internacional pela cooperação da Empresa no governo Lula da Silva (Dusi, 2012 *apud* Leite, I., 2013), com o aprendizado acumulado em campo, de que “[...] quanto mais contínua a ação de cooperação, mais efetivo é o seu resultado” (Leite, I., 2013, p. 222-223).

Os **projetos estruturantes** têm por características serem: de longo prazo (3, 4 anos), com maior orçamento (acima de 1 milhão de reais), obedecerem ao critério da demanda via ABC/MRE, que os coordena e os custeia (Alves, 2013). Dada a natureza do projeto, o conteúdo seria mais complexo, dividido em:

- a. Fortalecimento Institucional - revitalização da estrutura experimental, fortalecimento da instituição local como órgão central nas políticas de pesquisa do governo -, e
- b. Desenvolvimento e difusão de tecnologias - remessa de material genético, validação de variedades (montagens de unidades demonstrativas), capacitação.

A partir de maio de 2010, a Embrapa constituiria a estratégia **das Plataformas de Inovação Agropecuárias (3)** (*Agricultural Innovation Marketplace*). Trata-se de uma “[...] iniciativa internacional apoiada por diferentes parceiros, com o objetivo de articular pesquisadores do Brasil com cientistas da África, América Latina e Caribe em trabalhos conjuntos de investigação” (Nascimento, 2016, p. 83), em benefício do pequeno agricultor (Valente *et al.*, 2015) ⁴²¹. Considerada iniciativa da Embrapa (Bellini, 2011 *apud* Lima, Melina, 2012, p. 142; Leite, I., 2013, p. 218), coordenada pela Secretaria de Relações Internacionais (SRI/Embrapa), possibilitaria a Empresa “[...] entrar em contato com informações estratégicas sobre uma ampla gama de países em desenvolvimento, as quais podem ser retroalimentadas em estratégia futura de atuação da vertente sul-sul” (Leite, I., 2013, p. 218). Esse novo instrumento coordenado pela SRI seria visto como a “[...] centralização da cooperação prestada pelas diversas unidades da empresa na SRI, buscando formalizar e racionalizar a triagem das demandas e limitar tanto o envolvimento autônomo das unidades da Embrapa na CTPD, quanto à incidência apenas da “alta política” nos processos decisórios” (Leite, I., 2013, p. 218).

Os **projetos de capacitação ou treinamento em agricultura tropical (4)** (Dusi, 2012; Leite, I., 2013; Nascimento, 2016) eram ofertados de forma regular ou sob demanda, e o

⁴²¹ Segundo Alves (2013) tratava-se de uma plataforma de parceria Sul-Sul para a promoção de pesquisa e inovação agropecuária, em termos de parceria direta entre pesquisadores para a elaboração de projetos/com base em editais específicos, e os custos seriam arcados pela plataforma, via recursos financeiros provenientes de fundos internos e externos. Para mais informações, vide: Valente (*et al.*, 2015), Luiz (2015).

foram pelo CECAT, especificamente durante o seu funcionamento, entre 2010 e 2014. Em 2009, a criação da Unidade Descentralizada **Centro de Estudos Estratégicos e Capacitação em Agricultura Tropical (CECAT)**, cuja assinatura síntese era **Embrapa Estudos Estratégicos e Capacitação** - Resolução do Consad n. 86 de 12/11/2009 -, pode ser considerada outro resultado da diplomacia presidencial do Presidente Lula da Silva (Arraes *apud* Gregio, 2010a⁴²²; Barbosa, P., 2012⁴²³; Oliveira, R., 2022).

No âmbito do PAC Embrapa (2008-2011), lançado em abril de 2008, a partir da meta 2⁴²⁴, do Projeto 7, institui-se o Centro Nacional de Pesquisa Macroestratégia (CME) - Resolução do Consad n. 77 de 11/12/2008. Nesse primeiro ano de exercício do PAC Embrapa (2008), não há qualquer menção ao CECAT, mas ao CME (Embrapa, 2009b, p. 38-39). A missão desse novo Centro seria “[...] realizar estudos prospectivos e de macroestratégias que contribuam para o desenvolvimento institucional da Empresa” (Folha da Embrapa, 2009, p. 8), consoante a explanação dada em janeiro de 2009, pelo Chefe da Secretaria de Gestão e Estratégia (SGE) da Embrapa, Evandro Mantovani.

Conforme a menção do Presidente da Embrapa Pedro Arraes, sobre a sugestão do Presidente da República em 2009, o CME é convertido em CECAT em novembro; e a coordenação das capacitações internacionais constituída em dezembro daquele mesmo ano (Valente *et al.*, 2015, p. 367; Pinheiro; Prado; Contini, 2011, p. 118). Além da missão original da UD, agregara-se a missão adicional de capacitação em agricultura tropical (Embrapa, 2010b, p. 75), logo a dupla missão passaria a ser “[...] promover e coordenar a realização de estudos e em temas estratégicos e a capacitação de talentos nacionais e estrangeiros em agricultura tropical” (Pinheiro; Prado; Contini, 2011, p. 117).

A UD seria inaugurada em 10 de maio de 2010, com o evento ‘Fórum Diálogo Brasil-África Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural’, com a presença do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de 50 delegações de países africanos (Grégio, 2010a; Pinheiro; Prado; Contini, 2011, p. 118; Rodrigues, D., 2010). O CECAT seria instalado em um prédio anexo à Sede da Embrapa, em Brasília, uma unidade de área construída de 4.298 metros

⁴²² "O diretor presidente, Pedro Arraes, destacou o empenho da Empresa para que Unidade fosse concluída em tempo recorde. "A ideia desse centro surgiu por sugestão do presidente Lula, no ano passado, durante um churrasco de suínos aqui na Embrapa. Dez meses depois, a Unidade está aqui, e o mérito é todo da nossa equipe fantástica, da qual destaco os engenheiros do DRM" (Gregio, 2010a).

⁴²³ "Além de mandar técnicos nacionais para o exterior para capacitar técnicos locais, o **governo brasileiro decidiu também atrair esses ao Brasil para realizar cursos de capacitação. Com este objetivo**, surgiu, em 2009, o Centro de Estudos Estratégicos e Capacitação em Agricultura Tropical (CECAT), para o qual a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) contribui bastante" (Barbosa, P., 2012, p. 138, grifos nossos).

⁴²⁴ "2. Criar um Centro de Estudos Avançados em macro-estratégias de CT&I", uma unidade organizacional, de abrangência nacional". (Brasil; Mapa; Embrapa, 2008, p. 42).

quadrados, contanto com o aporte do PAC Embrapa de R\$ 9.495.957,18 (Grégio, 2010a; Rodrigues, D., 2010, p. 3). Mesmo no caso da Embrapa Estudos e Capacitação, a Unidade buscava alinhar uma agenda de capacitação com as prioridades da instituição e depois com as do Estado brasileiro⁴²⁵, agenda já preestabelecida em 2011 (Porpino; Gorga, 2011, p. 3). Isto se coaduna com a ideia de priorização dos interesses/preferências da Empresa, embora mantenha-se a sintonia com a cooperação Sul-Sul.

Em termos de unidade externa, a **Embrapa África**, em Gana, continuaria, inicialmente, em expansão na gestão de Pedro Arraes devido aos recursos do PAC (2008-2011). Ainda em 2009, segundo o relatório das atividades do PAC Embrapa (Embrapa, 2010b, p. 53-54), no Escritório estaria atuante a parte dos negócios internacionais da Empresa quanto a negociações de licenciamento de sementes da Embrapa (Gana, Uganda e Angola)⁴²⁶, e à prospecção de oportunidades para o agronegócio, por exemplo.

A cooperação técnica também continuaria em expansão e, conforme mencionado, entre 2009/2010, teria havido a reorientação da Empresa para a priorização de projetos estruturantes, de iniciativa do MRE (Bellini, 2011 *apud* Lima, Melina, 2012). Em 2010, haveria nova ampliação da equipe no continente africano: selecionados por edital, profissionais para serem baseados em Mali, Moçambique e Senegal (Pinheiro; Prado; Contini., 2011, p. 113-115). Estes profissionais seriam alocados para coordenar os projetos estruturantes, que haviam se tornado prioridade a partir da gestão Pedro Arraes, sendo que no caso do Mali, tratava-se do Projeto estruturante Cotton-4.

Entretanto, a aparente pujança do Escritório Regional da Embrapa na África iniciaria sua fase de declínio. Em junho de 2010, o ex-coordenador Claudio Bragantini colocaria como um dos grandes desafios que enfrentou na coordenação do escritório em Gana, teria sido “[...] internalizar a Embrapa África no seio da Embrapa [...]” no período de mudança de gestão de Sílvio Crestana para Pedro Arraes em 2009 (Bragantini *apud* Galerani, 2010, p. 3)⁴²⁷.

⁴²⁵ “Nossa finalidade é alinhar as diversas capacitações que a Embrapa oferece para dentro e para fora do Brasil com uma política mais institucional, e alinhá-las inclusive com as políticas de Estado” (Porpino; Gorga, 2011, p. 11).

⁴²⁶ Pelo problema do tempo e do escopo da tese, não se perseguiu uma questão sobre a Embrapa África: se após o evento de 2007, além dos projetos de cooperação técnica, teria havido negócios tecnológicos? Isto é, se teria havido negociações com países africanos sobre a venda de cultivares de algodão da Empresa via escritório da Embrapa África? Para isso seria necessário entrevistar os pesquisadores alocados no escritório e ampliar sobremaneira o escopo da pesquisa.

⁴²⁷ “Além das dificuldades inerentes ao pioneirismo (abertura do Escritório, acesso a internet, telefone etc.) uma das grandes dificuldades foi a de internalizar a Embrapa África no seio da Embrapa num momento de mudanças, com muitos colegas deixando a Empresa pelo PDI, e ainda com mudanças na Diretoria Executiva. Entretanto, tivemos inúmeras satisfações, quando sentíamos o reconhecimento do sucesso do nosso trabalho, vindo dos governos africanos, do governo brasileiro, dos organismos privados africanos e brasileiros” (Bragantini *apud* Galerani, 2010, p. 3).

Bragantini aduziria que além das mudanças na Diretoria Executiva⁴²⁸, concorreria para as dificuldades a saída de colegas da Empresa por meio do Plano de Desligamento Incentivado (PDI). O desafio identificado corrobora com a observação de outros entrevistados (Bueno, 2021; Oliveira, R., 2022) e o entendimento da literatura (Bueno, 2018b; Leite, I., 2013), uma vez que aponta a dificuldade de internalização corporativa dessas políticas ou estruturas da cooperação técnica (CTSS), vistas como agenda externa à da Empresa, ainda que neste caso não só de cooperação, pois incluía negócios tecnológicos.

Ademais, Bragantini identificaria um ponto que se aplicaria tanto à Embrapa em Gana quanto aos outros projetos: o pouco interesse interno (dos pesquisadores) em trabalhar nas unidades da Embrapa no exterior (Bragantini *apud* Galerani, 2010, p. 3)⁴²⁹. Esta falta de recursos humanos poderia comprometer a viabilidade desses projetos no médio e longo prazo. Especialmente, se considerarmos que os projetos de cooperação técnica não recebiam estímulos institucionais (bônus, premiação, contabilização no sistema de avaliação), o que resultava, em muitos casos, em serem os mesmos pesquisadores a participarem dos projetos (Oliveira, R., 2022). Logo, a participação nos projetos, decorreria mais do interesse pessoal dos técnicos (pesquisadores) do que por incentivo institucional (Oliveira, R., 2022).

Em 2011, a **Embrapa África**, ou **Escritório Regional da Embrapa na África**, seria transformada e/ou reduzida à **Embrapa-Gana** por decisão da Sede da Embrapa (Pierro, 2012), ou seja, da Diretoria Executiva (Oliveira, R., 2022). Conforme Leite (I., 2013, p. 212), tal decisão partira da Secretaria de Relações Internacionais da Embrapa. Entende-se que, mesmo que a SRI tenha decidido consoante à competência do Regimento Interno, é pouco provável fazê-lo sem a anuência, mesmo que tácita, da Diretoria Executiva da Empresa.

Segundo Leovegildo Lopes de Matos, coordenador da Embrapa-Gana, entre 2010 e 2012, a redução do alcance da base externa seria justificada pela complexidade de coordenar um continente inteiro (Pierro, 2012). De acordo com Iara Leite (2013, p. 212), a desmobilização do projeto Embrapa África decorreria da “[...] despriorização interna de projetos induzidos pela “alta política”, que não tivessem potencial de eficácia (em termos de sustentabilidade do apoio oferecido ao país parceiro) e/ou que não encontrassem respaldo no planejamento estratégico da empresa [...]”. Além das entrevistas convergirem para esta afirmação, haveria a questão das

⁴²⁸ José Geraldo Eugenio de França; Kepler Euclides Filho e Tatiana Deane de Abreu Sá assumiram como Diretores Executivos da Embrapa em janeiro de 2005, foram reconduzidos em janeiro de 2008 – Gestão Sílvio Crestana, e ficaram no cargo até abril de 2011.

⁴²⁹ “No entanto, tenho notado que poucos colegas se apresentam como interessados em trabalhar nas unidades da Embrapa no exterior, principalmente nas áreas de transferência de tecnologias, tanto que o período de inscrição para a maioria das ofertas é sempre estendido” (Bragantini *apud* Galerani, 2010, p. 3).

“[...] complicações técnicas e custos operacionais para coordenar todas as ações do continente africano a partir de uma única unidade” (Leite, I., 2013, p. 213)⁴³⁰.

No que concerne ao **Plano de Ação para Internacionalização da Embrapa** (2009-2011), com destaque para a aprovação da Medida Provisória (MP) n.º 504/2010 – cuja conversão na Lei 12.383 ocorreu no ano seguinte - e a criação da Embrapa Internacional, esta será uma análise bem breve. Em 2009, o Consad da Embrapa aprovaria a proposta de internacionalização da Empresa, que estaria inclusa dentro do Projeto 7 do PAC Embrapa (Embrapa, 2011b, p. 249). Em 2010, Antônio Prado aduziria que “[...] a intenção não é criar centros de pesquisa ou novas estruturas no exterior, tampouco tornar sem efeito os acordos já existentes. O objetivo principal é que não seja mais indispensável a intermediação de organismos internacionais na atuação da Embrapa em outros países” (Blog do Planalto, 2010).

A internacionalização da atuação da Embrapa tem, prioritariamente, um caráter de cooperação científica desde sua criação. Assim sendo, a cooperação técnica prestada aos países em desenvolvimento, especialmente em resposta a demanda do governo federal, e os negócios tecnológicos da Empresa, fazem igualmente parte do portfólio. A estes agrega-se um objetivo subjacente: a busca por autonomia de gestão operacional e de recursos. Isto pode ser observado mais claramente nos debates durante a tramitação, no Congresso Nacional, da **Medida Provisória (MP) n.º 504**⁴³¹, publicada em 23 de setembro de 2010 no DOU, que objetivada alterar o texto da Lei 5.851, para permitir a atuação da Embrapa no exterior. A audiência na Câmara dos Deputados, em dezembro de 2010, teria sido a de maior repercussão⁴³² (Leite, I., 2013).

Como justificativa para tal modificação legislativa, a MP visava flexibilizar a operacionalização da Empresa no exterior. Ou seja, dar agilidade para atender tanto à cooperação tecnológica com outras instituições de pesquisa, quanto às solicitações dos países em desenvolvimento pelas tecnologias tropicais, assim como na implementação dos projetos de cooperação (Rodrigues, D., 2010, p. 3). Estes benefícios operacionais, que poderiam ser diretos, como abertura de conta ou aluguel de imóvel; seriam complementados com possíveis “benefícios indiretos”, seja para o negócio agrícola brasileiro, comprar material genético, máquinas e equipamentos, seja a Embrapa receber diretamente os *royalties* da venda de suas

⁴³⁰ A SRI determinaria o retorno do coordenador do escritório ao Brasil no segundo semestre de 2012 (Leite, I., 2013, p. 212), provavelmente no contexto de troca de gestão.

⁴³¹ Editar a MP foi um dos últimos atos do Governo Lula da Silva, a qual se inclui em sua diplomacia presidencial.

⁴³² Discussão da Medida Provisória n.º 504, de 2010, que estabelece que “a EMBRAPA poderá exercer qualquer das atividades integrantes do seu objeto social fora do território nacional, em conformidade com o que dispuser o seu estatuto social”, na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, em 07/12/2010. É possível ler a transcrição na íntegra dos debates.

tecnologias⁴³³. Tais benefícios indiretos, por não estarem atrelados à cooperação técnica em si, mas como consequência ou oportunidade desta relação que se estabelece.

Em 1º de março de 2011, a MP n.º 504/2010 seria convertida na Lei n.º 12.383/2011, ratificando a nova redação; e com o Decreto n.º 7.766, de 25 de junho de 2012, seria aprovado o novo Estatuto da Embrapa (Barbosa, R., 2015; Leite, I., 2013). Ressalta-se algumas modificações, como a conversão do parágrafo único, do art. 1º, em parágrafo primeiro, com seguinte redação “A Embrapa poderá exercer qualquer das atividades integrantes de seu objeto social fora do território nacional, em conformidade com o que dispuser seu estatuto social”, o que viria a permitir a criação da Embrapa Internacional. No parágrafo único, do artigo 2º, previa-se que a Embrapa poderia “[...] exercer qualquer das atividades integrantes de seu objeto social fora do território nacional, mediante a instalação de unidades internacionais” (Leite, I., 2013, p. 232). No artigo 5º, constam os objetivos da atuação internacional, destacando-se o inciso II, que inclui o alcance das ações a países em desenvolvimento (Barbosa, R., 2015; Leite, I., 2013). A Embrapa Internacional, sediada no Delaware, nos Estados Unidos, teria a possibilidade de firmar acordo diretamente com outros países.

O novo estatuto da Empresa e a Embrapa INC. foram celebrados como grandes marcos da gestão de Pedro Arraes, em 2012, quando da sua recondução em agosto daquele ano⁴³⁴. Entretanto, estes dois marcos da internacionalização, acabariam tendo um desfecho bastante contraditório. A Embrapa Internacional (INC.) teve sua desconstituição determinada em 05/10/2012, por despacho do Ministro da Agricultura Mendes Ribeiro Filho (Brasil; Mapa, 2012, p. 27). Este, por sua vez, ratificou a decisão da reunião extraordinária do Conselho de Administração da Embrapa (Consad) de 26/09/2012, que determinava a suspensão, anulação e cancelamento da empresa internacional⁴³⁵. Em sua tese, Petula Nascimento, funcionária da Embrapa, atribuiria esse revés ao fato dessa iniciativa não ser prioridade política naquele

⁴³³ “A Embrapa poderá, por exemplo, abrir uma conta no exterior, alugar um imóvel. De forma indireta o negócio agrícola brasileiro poderá ser beneficiado, pois, para adotar tecnologias da Empresa, os países deverão atualizar material genético (como sementes), comprar máquinas e equipamentos. Outra vantagem é a possibilidade de a Embrapa receber diretamente royalties provenientes da venda de tecnologias, produtos e serviços gerados com sua marca, negociados por empresas privadas brasileiras que atuam no exterior” (Rodrigues, D., 2010, p. 4).

⁴³⁴ “A publicação do novo estatuto da Embrapa, que autoriza a atuação e operacionalização da Empresa no exterior, é um marco importante da gestão da Diretoria Executiva da Embrapa, segundo Pedro Arraes. “O novo estatuto vai dar mais agilidade aos trabalhos fora do território nacional, principalmente na área científica, além das atividades de cooperação técnica apoiadas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e de negócios”, disse” (Esteves, 2012).

⁴³⁵ “No documento, o ministro diz que a decisão leva em conta decisões tomadas pelo Conselho de Administração da Embrapa em reunião extraordinária de 26 de setembro e o fato de que “todas as manifestações são unânimes na constatação de que houve descumprimento de preceitos legais e estatutários na criação da empresa”” (Macedo, 2012).

momento⁴³⁶. A pesquisadora Iara Leite (2013, p. 233-234) também realizaria uma avaliação sob a perspectiva política daquele momento. Maurício Lopes, que seria o Presidente da Embrapa subsequente, evitaria se envolver na questão, atribuindo à Controladoria Geral da União (CGU) a responsabilidade de análise e resposta sobre o caso⁴³⁷.

É salutar pontuar, neste momento, que a **Diretoria Executiva (DE) da Embrapa** era formada pelo Diretor Presidente e três Diretores Executivos - relativos à Administração e Finanças (Gestão Institucional), à Transferência de Tecnologia (Inovação e Tecnologia), e à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)⁴³⁸. Primeiro, será notada a constância nos mandatos dos diretores, os quais têm sido executados dentro dos prazos (3 anos), geralmente com recondução.

Na Gestão de Sílvia Crestana (2005-2009), José Geraldo Eugenio de França, Kepler Euclides Filho e Tatiana Deane de Abreu Sá, assumiram como Diretores Executivos (DE) da Embrapa em janeiro de 2005 (2005-2008), sendo reconduzidos em janeiro de 2008. Em ambos os momentos, juntamente com o Diretor-Presidente Sílvia Crestana. Entretanto, quando o Diretor-Presidente deixa a presidência da Empresa antecipadamente, em 2009, os demais Diretores Executivos permanecem até o encerramento do mandato, em abril de 2011 (2008-2011).

Em abril de 2011, já na Gestão Pedro Arraes (2009-2012), assumiriam o mandato: Maurício Antônio Lopes, como Diretor-Executivo de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D); Vania Beatriz Rodrigues Castiglioni, como Diretora-Executiva de Administração e Finanças; e Waldyr Stumpf Junior, como Diretor-Executivo de Transferência de Tecnologia. Em 2012, com a saída de Pedro Arraes, e a ascensão de Maurício Lopes de Diretor-Executivo de P&D para Presidente da Embrapa, a Diretoria Executiva manteria Vania Beatriz Rodrigues Castiglioni como Diretora-Executiva de Administração e Finanças (abr./2011-jul./2017) e Waldyr Stumpf Junior como Diretor-Executivo de Transferência de Tecnologia (abr./2011- jul./2017), ambos

⁴³⁶ “Tratava-se de buscar uma estrutura que fugisse das amarras que uma empresa pública de direito privado, notoriamente, possui. Contudo, a experiência não teve apoio das estruturas de governança no âmbito do governo federal, que tem participação no Conselho de administração da Embrapa, ou seja, os Ministérios da Agricultura, Fazenda e Planejamento, não viram com bons olhos a iniciativa e também consideraram que o modelo não era o mais adequado. Acreditamos, que em uma análise mais apurada, podemos resumir que o momento político não permitia um tema como esse na agenda de governo. O tempo político não foi apropriado para um tema como esse” (Nascimento, 2016, p. 114).

⁴³⁷ “— Caberá à CGU definir se foi um erro ou não. A internacionalização da Embrapa já ocorreu, com projetos de cooperação na América do Norte, na Europa e na Ásia, além da cooperação Sul-Sul, com a FAO e países africanos. Criar um ente internacional ajudaria, pois poderíamos ter um modo de cooperação mais ágil. No futuro, podemos analisar. Vamos analisar as conclusões (das sindicâncias abertas)” (O Globo, 2014).

⁴³⁸ Observa-se que no caso da Diretoria Executiva indicada na Gestão Sílvia Crestana, não se encontrou nos documentos de Relatório de Gestão da Empresa, nem em reportagens institucionais identificação específica, apenas “Diretor Executivo”. Nas gestões/mandatos seguintes, havia a indicação de especialização do cargo.

reconduzidos em 2014, e Ladislau Martin Neto assumiria, em dezembro de 2012, o cargo de Diretor-Executivo de P&D (2012-2017).

A partir de 2017, as seleções para a diretoria seriam de acordo com a Lei das Estatais (Lei n.º 13.303/2016), sendo os selecionados para os cargos de: Diretoria-Executiva de Administração e Finanças, a analista Lúcia Gatto (jul./2017-maio/2020); a Diretoria-Executiva de Transferência de Tecnologia, o pesquisador Cleber Oliveira Soares (jul./2017-2020); e a Diretoria-Executiva de P&D, o pesquisador Celso Luiz Moretti (jul./2017-jul./2019). Com Celso Luiz Moretti assumindo a Presidência da Embrapa em 2019, indicaria para a Diretoria Executiva de P&D o pesquisador Guy de Capdeville (2020-2023), que teria a nomeação aprovada pelo Conselho de Administração da Embrapa (Consad). Também assumiriam Tiago Toledo Ferreira (maio/2020-2023), Diretoria de Gestão Institucional (DE-GI), e Adriana Regina Martin, Diretoria de Inovação e Tecnologia (DE-IT) (maio/2020-2023) (Brito, 2020).

Com esse sucinto levantamento, é possível concluir que a mudança de gestores não refletiu em alteração total nos membros da Diretoria no período observado. As alterações de membros, quando ocorreram, foram dos dois Diretores de P&D, Maurício Lopes e Celso Moretti, que deixaram essa Diretoria e assumiram a presidência da Embrapa. Esse movimento pode vir a ser considerado um fator que auxilia na explicação da continuidade das alterações da Empresa em relação à (ou em direção à) desestruturação ou desmobilização (Leite, I., 2013) da CTSS, ou de retorno à burocracia “normal” da Embrapa. Logo, a sintonia entre a Diretoria Executiva e a Presidência da Empresa tem sido mantida ao longo do período, sobretudo quando se trata de decisões institucionais.

Ademais, cabe ressaltar que, desde a gestão Pedro Arraes, está na pauta do debate interno a questão da extensão rural na prestação da cooperação técnica. Naquela gestão, já havia a posição de que a Empresa não realizava extensão rural (Prado, 2012 *apud* Albuquerque, 2013), e, portanto, de que haveria outras instituições que poderiam realizar tais atividades nos projetos de cooperação – universidades e Emater, por exemplo⁴³⁹. No caso dos projetos algodoeiros, nas gestões seguintes, isto começa a ser mais bem delineado, como ficaria claro na justificativa da Diretoria Executiva para não realizar o projeto Cotton Victoria em 2014, em razão de o projeto de cooperação técnica priorizar a extensão rural (Ferreira, 2022). Assim, a

⁴³⁹ Vide em Leite (I., 2013, p. 229) o Quadro 8, que sistematiza os principais pontos da audiência na Câmara dos Deputados sobre a criação da Embrapa Internacional, realizada em 06 de dezembro de 2010.

conexão entre a missão da Embrapa de desenvolver tecnologia para a agricultura brasileira⁴⁴⁰, e o fato de os Diretores-Presidentes terem sido Diretores Executivos de P&D antes de assumirem a gestão da Empresa (2012-2018; 2019-2023), pode ter auxiliado a constituir e a consolidar a preferência da Empresa por projetos de cooperação técnica que tivessem foco em pesquisa (P&D) ou capacitação. E mesmo na gestão de Sebastião Barbosa (2018-2019), a continuidade dos Diretores Executivos pesaria na constância das decisões, em consonância com as orientações do MAPA – que não parecem distar daquilo que internamente estaria sendo desenvolvido.

5.1.3 Terceira Fase: Reavaliação da Cooperação Internacional da Embrapa (2012-2014)

A 3ª Fase (2012-2014), denominada “Reavaliação da Cooperação Internacional da Embrapa”, aborda parte da primeira gestão (2012-2015) de Maurício Lopes⁴⁴¹ como Diretor-Presidente da Embrapa. Nesta fase, a principal característica reside na reavaliação da cooperação internacional da Empresa, com a elaboração de novas orientações para a cooperação técnica internacional e a readequação da área internacional. A reavaliação ocorreria no contexto de retração da atuação do governo federal no continente africano, com redução do número de projetos (Fellet, 2013; Mello, 2015), previamente e *pari passu* à “Agenda África” – lançada em maio de 2013 -, e da tentativa de mudança no perfil da ABC/MRE, com o estudo para a criação da Agência Brasileira de Cooperação e Desenvolvimento (ABCD).

Com a exoneração de Pedro Arraes⁴⁴², o pesquisador Maurício Antônio Lopes seria nomeado Presidente da Embrapa em 10 de outubro de 2012, dando início a uma fase de

⁴⁴⁰ “A Missão da Embrapa, base da sua razão de ser e da identidade institucional, é: **Viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação**, entendidas como a introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social, que resultem em novos produtos, processos ou serviços. A transferência de tecnologia faz parte do processo de inovação, o que confere aplicabilidade efetiva às tecnologias geradas”, PDE 2008-2011-2023 (Embrapa, 2008c).

⁴⁴¹ Engenheiro agrônomo pela Universidade Federal de Viçosa/UFV (1983), Mestre em Genética pela Universidade de Purdue (1989), Doutor em Biologia Molecular de Plantas pela Universidade do Arizona (1993), pesquisador da EPAMIG (1986-1989). Ingressa como pesquisador na Embrapa em 1989. Desde 1995 se dedicou também à gestão de P&D e desenvolvimento institucional da Embrapa e outras instituições nacionais e internacionais. Como gestor de duas Unidades de Pesquisa, gestor do Departamento de P&D, Diretor Executivo de P&D e Presidente da Embrapa liderou múltiplos processos de desenvolvimento institucional, desde a organização e consolidação de Núcleos Temáticos e Portfólios de PD&I, à formulação e a implementação do atual sistema de gestão de P&D da Embrapa (SEG), de sua plataforma de inteligência estratégica (Agropensa), de seu sistema de avaliação de planejamento e desempenho (Integro), de Unidades Mistas de Pesquisa (UMIPs) dentre outras inovações gerenciais que contribuem para fortalecer a imagem de liderança e contemporaneidade da Embrapa. Presidente da Embrapa, por dois termos consecutivos, de outubro de 2012 a outubro de 2018. Trata-se de um excerto da atuação, extraído do portal da Embrapa.

⁴⁴² Pedido de exoneração realizado pelo próprio Pedro Arraes, por motivos pessoais, e aceito em 30/09/2012 pelo Ministro da Agricultura Mendes Ribeiro Filho (Gonçalves, 2012).

reavaliação da atuação internacional da Empresa. Como membro da Diretoria Executiva durante a gestão Arraes, no cargo de Diretor-Executivo de P&D, entre abril de 2011 e outubro de 2012, assumiria comprometendo-se a manter a atuação internacional da Empresa⁴⁴³. Isto, segundo o próprio Diretor-Presidente, seria, inclusive, em conformidade com as orientações do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) naquele momento (Folha da Embrapa, 2012, p. 3)⁴⁴⁴. Daria, igualmente, continuidade à estruturação do “Sistema Agropensa” e, com o VI Plano Diretor da Embrapa - PDE (2015), buscaria maior integração entre as Unidades Descentralizadas (Zingler *et al.*, 2021).

Nesse cenário de reavaliação da atuação internacional, a Embrapa, assim como o governo Dilma Rousseff, também estava “[...] revendo sua política para a região” (Fellet, 2013). Em janeiro de 2013, Maurício Antônio Lopes, afirmaria à BBC Brasil que “[...] a companhia passaria a concentrar seus esforços em alguns países africanos – hoje, atua em 22 –, para evitar a fragmentação de recursos” (Fellet, 2013). Logo, a Estatal, responsável pela maior parte dos projetos de cooperação técnica agrícola naquele continente (Kuss, 2022; Rocha, 2019a; 2019b), iniciaria a reavaliação de suas ações internacionais em certa sintonia com a retração da atuação no âmbito federal.

Em junho de 2013, a publicação institucional “Folha da Embrapa” (Duarte, 2013), no especial “África”, apresentaria uma espécie de balanço da cooperação realizada pela Empresa no continente africano. Destacaria “duas grandes ações” na cooperação internacional da Embrapa: a cooperação científica e a cooperação técnica. Na cooperação científica, com ênfase para o Labex, ainda em expansão para a Ásia; e na cooperação técnica, os projetos estruturantes Cotton-4 e os três projetos do Programa Embrapa Moçambique⁴⁴⁵, e os projetos do *Agricultural Innovation Marketplace* ou “Plataformas de Inovação Agropecuárias” África e América Latina e Caribe (Duarte, 2013).

Os projetos estruturantes mais importantes receberiam maior destaque, particularmente o Cotton-4, em fase de finalização. Em termos de recursos orçamentários, naquele momento, os mais vultosos eram os relativos aos projetos de Moçambique – cooperação triangular –, uma vez que a multiplicação de projetos cotonícolas iniciaria somente

⁴⁴³ O compromisso significava reforçar o papel das Unidades Descentralizadas nos projetos de cooperação técnica.

⁴⁴⁴ Tratava-se da reaproximação com o Ministério da Agricultura do Ministro Mendes Ribeiro Filho.

⁴⁴⁵ Programa Embrapa Moçambique, com sede em Maputo, cujo objetivo era coordenar e apoiar os projetos em andamento: Projeto Plataforma, o Projeto de Apoio a Plataforma de Investigação Agrária e Inovação Tecnológica de Moçambique (PIAIT) – triangular, recursos EUA e Brasil; Projeto Segurança Alimentar, o projeto de Apoio Técnico aos Programas de Nutrição e Segurança Alimentar; e o Projeto ProSavana – PI, Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento da Agricultura no Corredor de Nacala – triangular ABC/MRE e JICA/Japão (Duarte, 2013; Valente *et al.*, 2015).

a partir de 2014. Nesse momento, mesmo havendo a extinção da Embrapa Internacional em 2012, mantinha-se o Escritório da Embrapa na África (unidade externa) e a expansão dos Labex e dos projetos de cooperação técnica. Por conseguinte, confirmava-se, inicialmente, a orientação da nova presidência da Empresa: de cumprir os compromissos assumidos e manter a atuação internacional⁴⁴⁶; inclusive, intensificada, conforme a então orientação do MAPA. Esta atuação, contudo, estava em processo de redefinição, conforme será observado na sequência.

Entre outubro de 2012 e dezembro de 2015, a primeira gestão de Maurício Lopes focaria em construir diretrizes e uma agenda estratégica para amparar o processo de internacionalização da Embrapa. Isto seria realizado por meio de uma ampla revisão e fortalecimento da estratégia de Cooperação Internacional: centrada na revisão e atualização de conceitos, estruturas e processos (Embrapa, 2015a, p. 53-56). Para alcançar esse propósito, seria estabelecido o projeto estruturante: **Projeto Especial Fortalecimento do Processo de Internacionalização da Embrapa (FortRI)**, em 2013⁴⁴⁷ (2013-2016) (Lopes, 2017). Abarcava o objetivo de “fortalecer a atuação internacional da Empresa na cooperação técnica e científica com países desenvolvidos e em desenvolvimento;” (Embrapa, 2015a, p. 13).

No que tange à cooperação técnica especificamente, em outubro do mesmo ano, Maurício Lopes atribuiria ao projeto a essencialidade para a realização de um balanço das ações da Empresa e na redefinição do “[...] plano estratégico da cooperação científica e técnica a curto, médio e longo prazos” (Folha da Embrapa, 2013, p. 8). Considerando a intensa demanda dos últimos anos, e as áreas prioritárias para a Empresa,

O objetivo é reposicionar, aperfeiçoar e fortalecer a atuação internacional da Empresa, que ganhou visibilidade nos últimos anos e atrai interesse de grande número de parceiros nacionais e internacionais. Em função da **crescente complexidade e amplitude das demandas de cooperação internacional**, é crítico que o processo de internacionalização da Empresa seja embasado por **diretrizes de uma agenda estratégica**, sustentada em **sólido conhecimento das realidades e potencialidades** dos espaços onde a Empresa precisa transitar. Esta agenda, que será definida em **alinhamento com as diretrizes emanadas do Governo Federal, do Conselho de Administração – Consad e do documento de Visão da Empresa**, em elaboração pelo Agropensa, deverá **definir com maior precisão as áreas e os temas a serem priorizados**, os objetivos e os impactos a serem alcançados, os perfis profissionais mais adequados aos **diversos programas de cooperação** e também os **parceiros**

⁴⁴⁶ “Maurício Lopes nomeado Presidente da Embrapa em 10/10/2012, em entrevista à Folha da Embrapa. “Ele adianta que o programa Labex, assim como os projetos de cooperação técnica serão reforçados com a participação cada vez mais ativa das Unidades Descentralizadas” (Folha da Embrapa, 2012).

⁴⁴⁷ Era um dos sete Projetos Especiais (PE) da Embrapa, parte do ciclo iniciado em 2013. “Os Projetos Especiais são novos instrumentos na gestão da Empresa, direcionados ao fortalecimento de ações estruturantes e mobilizadoras que auxiliem a Embrapa a responder com rapidez a desafios e novas oportunidades, ou a se reposicionar quanto a mudanças no seu ambiente de atuação. Os projetos foram considerados especiais porque exigiam um alto grau de coordenação e intensa mobilização da Embrapa, tanto nas Unidades Centrais (UCs) como nas Descentralizadas (UDs)” (Embrapa, 2015a).

preferenciais nos países onde a Embrapa opera ou deverá operar (Folha da Embrapa, 2013, p. 8, grifos nossos).

No Projeto Especial FortRI, a equipe da Secretaria de Relações Internacionais (SRI) realizaria Workshops, videoconferências, com Unidades Centrais (UC) e Unidades Descentralizadas (UD), com as Chefias e os articuladores internacionais, para debater e trabalhar esses pontos. O Workshop “Atuação Internacional da Embrapa”, que ocorreu entre 27 de setembro e 3 de outubro de 2013, teria o propósito de coletar informações e diagnosticar a atuação da Embrapa com os Articuladores Internacionais. Nos slides do evento, entre as questões levantadas para a avaliação, destaca-se o perfil preferencial e as sugestões para aprimorar o reconhecimento da participação dos articuladores em ações e projetos internacionais pelas UD.

- 1) Formalização da área de Articulação Internacional no Regimento Interno das UD com descrição das atribuições específicas, perfil do AI, período mínimo e máximo de atuação.
- 2) Inclusão e valorização das atividades internacionais nos sistemas de avaliação de desempenho profissional;
- 3) Ampliar a visibilidade das ações internacionais da UD (interna e externamente) por meio de ações de comunicação, relatórios, etc.
- informar a Embrapa sobre a necessidade e os ganhos para a empresa (e para o Brasil) com a internacionalização.
- 7) Implementar um sistema de gratificação para a função de AI (Embrapa, 2013a).

Ainda que esta reavaliação seja da cooperação internacional como um todo e o articulador internacional atue em todas as ações, da cooperação científica à técnica, estas avaliações se coadunam com as realizadas para o recorte dos projetos de cooperação técnica. Logo, estas sugestões se alinham, novamente, com as observações dos entrevistados (Araújo, A., 2021; Bueno, 2021; Oliveira, R., 2022; Severino, 2021) e da literatura (Bueno, 2018b; Leite, I., 2013) quanto à ausência de valorização ou reconhecimento do pesquisador atuante na cooperação internacional (no sistema de avaliação, na carreira, pecuniariamente). Ou seja, no caso específico da CTSS, a não institucionalização dos projetos de cooperação técnica implica em não avaliação do projeto no sistema ou progressão na carreira do pesquisador. Difere, todavia, da promoção da cooperação científica, caso do Labex que, por sua vez, em 2010, tivera a inserção de incentivos institucionais para os pesquisadores participantes (Gregio, 2010b, p. 4).

Outro ponto importante, teriam sido os problemas enfrentados pelos articuladores internacionais. Entre os problemas listados, destacam-se: jurídicos, burocráticos,

administrativos⁴⁴⁸, técnicos⁴⁴⁹, orçamentários⁴⁵⁰, restrição financeira em projetos em que está envolvida a ABC, a questão da elevada demanda local⁴⁵¹. Para os problemas elencados, seriam compiladas as sugestões dos articuladores, listadas na sequência:

- Promover a interação entre os articuladores das diversas Unidades da Empresa
- Oferta de treinamento e ou orientação da SRI
- Melhorar a comunicação, criar canais de comunicação entre os articuladores, tipo fóruns, para compartilhar oportunidades
- Criação de um passo a passo sobre a elaboração de parcerias internacionais.
- Criação de uma equipe de contratos para ajudar na elaboração dos mesmos
- SRI descentralizar atividades, tanto para representações regionais da Embrapa nos continentes, como para as Unidades, a sua atuação internacional
- As Unidades deveriam ter um cadastro de seus parceiros internacionais e um veículo de comunicação voltado a especificamente a este público.
- Planejamento e exercício da priorização das parcerias (Embrapa, 2013a).

De certa forma, as sugestões seriam no sentido de uma profissionalização da cooperação internacional ou, pelo menos, de uma internalização mínima, com autonomia para as Unidades Descentralizadas. Os resultados desse processo de revisão⁴⁵² seriam os seguintes documentos orientadores da agenda de cooperação internacional (científica ou técnica) da Embrapa, os quais formalizam e ordenam oficialmente as ações e os programas de cooperação: “a) Diretrizes e Estratégias para a Atuação Internacional da Embrapa; b) Guia de Relações Internacionais; c) Documento Orientador do Programa Embrapa Labex; d) Manual Operacional do Programa Embrapa-Labex, entre outros” (Embrapa, 2015a, p. 54)⁴⁵³.

O documento “Diretrizes e Estratégias para a Atuação Internacional da Embrapa” tem por finalidade “[...] servir de referência à direção da Empresa para discutir e implementar ajustes nos programas de cooperação científica e técnica internacionais, bem como subsidiar a construção do novo Plano Diretor da Embrapa e de sua agenda estratégica, na área internacional” (Embrapa, 2014b, p. 2). Neste documento, uma das premissas e questões orientadoras dos trabalhos foi que “O tratamento desordenado dado pela Empresa à demanda recebida de países e instituições para cooperação técnica desorganiza o seu acionar nacional e internacional;” (Embrapa, 2014b, p. 2).

⁴⁴⁸ Haveria pouco diálogo entre as UD's, SRI (Secretaria de Relações Internacionais) e demais setores como DTT (Departamento de Transferência de Tecnologia) e DPD (Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento) da Embrapa.

⁴⁴⁹ Poucos técnicos teriam o domínio da língua inglesa e espanhola.

⁴⁵⁰ Haveria falta de verba para recepção de delegações/comissões estrangeiras.

⁴⁵¹ O tópico da demanda doméstica por pesquisa e desenvolvimento, havia sido destacado pela UD Embrapa Algodão em 2014, em contraposição à demanda externa dos PCT (Severino, 2021). Naquele período, havia uma demanda do setor cotonicultor nacional por pesquisa, em razão do caso específico do surto da Helicoverpa em 2013/2014 (Morais, 2014).

⁴⁵² O processo foi finalizado em 10/09/2013, com a apresentação da Sistematização das contribuições.

⁴⁵³ “A revisão e a utilização desses documentos têm dinamizado e orientado discussões internas e externas e norteado as decisões da Empresa na relação com seus parceiros internacionais” (Embrapa, 2015a, p. 54).

Primeiro, pode-se inferir que passaria a haver um novo tipo de processamento das demandas, dentro da ideia de triagem e priorização das demandas conforme as preferências da Empresa (Diretriz 5). Segundo, pode-se associar a esta afirmativa as ponderações de Alberto Santana (2018). O funcionário afirmaria que as demandas eram geralmente aceitas pela Diretoria Executiva da Embrapa e repassadas para a SRI, sem análise prévia, posicionando a atuação das Unidades Descentralizadas (UD) de forma subordinada à divisão internacional, subentendendo-se a ausência de autonomia decisória⁴⁵⁴. Devido à excepcionalidade dos projetos cotonícolas, primeiro pela relação com a “alta política”, depois pela significativa ampliação da demanda; entende-se que desde o início haveria uma concertação decisória na Diretoria Executiva ou entre esta e a Presidência da Embrapa.

Neste documento orientador, no item 4, “Diretrizes e estratégias para a Atuação internacional”, identifica-se as estratégias relacionadas à cooperação técnica nas Diretrizes 1⁴⁵⁵, 2⁴⁵⁶, 4, 5 e 8⁴⁵⁷. Na Diretriz 5, as prioridades na cooperação técnica internacional ofertada pela Empresa passam a ser definidas, em sintonia com os interesses estratégicos da Embrapa e do Brasil. A Diretriz 4 orienta a “articular” a atuação da Embrapa com a PEB, elencando não apenas a ABC/MRE, mas incluindo, dentre outros, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), com a qual a Empresa teria um entendimento especial na quinta fase – gestão Celso Moretti (2019-2021) - na busca para ampliar a sua atuação internacional.

Diretriz 4: Orientar para que a atuação internacional da Embrapa ocorra de forma **articulada com a política externa brasileira**

- Promover contato permanente com ABC/MRE, Divisão de Ciência e Tecnologia do MRE, SRI/MAPA, Assessoria Internacional do MDA, APEX/MDIC, SEAIN/MP, Assessoria Internacional do MCTI e agências de fomento (CNPq, CAPES e outros).

Diretriz 5: Potencializar a presença internacional da Embrapa na América Latina, África, Ásia e Oceania para atender a **interesses estratégicos da Empresa e do País**

⁴⁵⁴ No Relatório Final do Projeto C4 + Togo, redigido somente pela ABC, sobre o ponto da gestão técnica do projeto instalada e operativa no Brasil, entre 2014 e 2018, “Dentre os problemas diagnosticados, constatou que a **Unidade Embrapa Algodão não dispunha de autonomia para interagir diretamente com a ABC**, de modo que impactou negativamente, em grande parte, o acesso entre os pesquisadores dos cinco institutos de pesquisa e a Embrapa” (p. 104-105).

⁴⁵⁵ Como a diretriz é fortalecer a cooperação internacional, seus mecanismos e com o Sistema de Inteligência Estratégica; enfatiza-se três estratégias: implantar iniciativas visando encorajar o corpo técnico da Embrapa a participar de ações de cooperação internacional; fortalecer a atuação dos núcleos de cooperação internacional coordenados pelos articuladores internacionais das UD; e realizar mapeamento das competências desenvolvidas em termos de exposição e cooperação internacional (técnica ou científica); estratégias de política externas; criar e implementar um programa interno de capacitação (Embrapa, 2014b, p. 3).

⁴⁵⁶ Essa diretriz busca formas de captação de recursos internacionais para manter e iniciar novas iniciativas de cooperação internacional.

⁴⁵⁷ Diretriz para organização e divulgação da informação gerada sobre a atuação internacional (Embrapa, 2014b, p. 4).

- Priorizar projetos de cooperação científica e **técnica** envolvendo ações de **melhoramento preventivo, conhecimento da biodiversidade e intercâmbio de material genético**;
- Avançar no desenvolvimento de projetos de pesquisa de interesse comum com a China (Embrapa, 2014b, p. 4, grifos nossos).

Cabe ressaltar que estas Diretrizes estão conectadas aos “Desafios” de aprimorar a articulação das atividades internacionais de cooperação técnica às demais atividades da Empresa. E, sobretudo, refere-se ao desafio de articular àquelas atividades “[...] de capacitação; de participação em simpósios, seminários, conferências, eventos; e de recepção de pesquisadores visitantes estrangeiros na Embrapa;” (Embrapa, 2014b, p. 3). A este desafio, agrega-se o de “Utilizar a **cooperação técnica prestada como meio de prospecção** para identificar **oportunidades de cooperação científica**,” (Embrapa, 2014b, p. 3, grifos nossos). No segundo caso, a preferência da Empresa pela cooperação científica torna-se ainda mais evidente em detrimento da cooperação técnica. Com as entrevistas sobre os projetos cotonícolas, observou-se a busca por incluir pesquisa ou capacitação no projeto de cooperação para torná-lo mais correspondente a missão da Empresa (Araújo, A., 2021; Ferreira, 2022), o que pode ser relacionado também a este desafio.

No caso da **Secretaria de Relações Internacionais (SRI)**, a reestruturação de 2014 decorreu das avaliações do Projeto Estruturante FortRI⁴⁵⁸ (2013-2016), prévia ao lançamento do VI Plano Diretor da Embrapa (PDE) 2014-2034 (Embrapa, 2015d), mas em alinhamento a ele. A reestruturação manteria a Secretaria como Unidade Central com autonomia, dividida em três coordenadorias: a Coordenadoria de Cooperação Científica (CCC), a Coordenadoria de Políticas Globais (CPG)⁴⁵⁹ e a **Coordenadoria de Cooperação Técnica (CCT)** (Deliberação n. 11, 15/07/2014). As alterações nas atribuições das coordenadorias, podem ser observadas no Apêndice B e no Anexo B, o qual contém a deliberação na íntegra para consulta.

No que tange à Coordenadoria de Cooperação Técnica (CCT) da SRI, a reestruturação geraria: a ampliação de atribuições; e a expectativa de projetos de cooperação triangular (cooperação Norte-Sul-Sul) financiados por outros atores que não a ABC, em um cenário de redução acentuada de recursos financeiros para a cooperação técnica com a ABC (Kuss, 2022).

⁴⁵⁸ “Neste ano, a Secretaria de Relações Internacionais da Embrapa (SRI) passou por processo de reestruturação, fruto de projeto corporativo, denominado Projeto Especial, dedicado a reorganizar as ações da Empresa, através do aprimoramento do planejamento estratégico e antecipatório, superando as barreiras que possam reduzir a eficiência e limitar o alcance da instituição. Esse projeto também visou o diagnóstico da atuação da Empresa frente aos países e instituições parceiras, para a construção de sua agenda de ações. A partir do estudo, foram estabelecidas prioridades de temas/áreas por continente para atuação da Embrapa” (Embrapa, 2015b, p. 52).

⁴⁵⁹ Trata-se de alteração que oficializaria a atuação da Empresa no campo das políticas públicas nacionais e internacionais, os quais impactam na agricultura do Brasil (Embrapa, 2015b, p. 53).

- a) articular a elaboração de projetos de **cooperação técnica, estruturantes ou não**, com financiamento da Agência Brasileira de Cooperação – ABC **ou de agências bilaterais e multilaterais**;
- b) articular com as **UCs e UD**s e com **organismos nacionais e internacionais** a implementação de ações, programas e projetos de cooperação técnica internacional;
- c) **gerenciar a execução** de projetos de cooperação técnica internacional;
- d) desenvolver atividades de **prospecção de oportunidades de captação de recursos financeiros** junto a governos, instituições e organismos financiadores internacionais, objetivando o desenvolvimento de ações, programas e projetos de interesse da Embrapa;
- e) coordenar a elaboração e gerenciar a execução de projetos de investimento com **financiamento ou doação** de agentes internacionais;
- f) gerenciar a execução de projetos de investimento com financiamento de organismos bilaterais e multilaterais;
- g) organizar e administrar as visitas técnicas internacionais à Sede e às Unidades Descentralizadas, e
- h) apoiar a Secretaria de Comunicação – Secom na organização de visitas internacionais protocolares;" (Deliberação, n. 11, 15/07/2014, Regimento Interno, p. 10).

Diante de tal contexto, a Secretaria elaboraria uma nova agenda de prioridades, alinhada ao VI Plano Diretor da Embrapa (PDE) 2014-2034 (Embrapa, 2015d), em que a Presença Internacional seria uma das prioridades da gestão institucional no mapa estratégico da Empresa (Embrapa, 2015b, p. 25-26, 52). No entanto, a cooperação técnica é citada no novo PDE apenas na parte atinente às diretrizes estratégicas e específicas, quando trata da promoção de excelência na gestão organizacional⁴⁶⁰. O foco ainda seria a cooperação científica – projeto Labex, Labex-Flex e Cientista Visitante (Embrapa, 2015b, p. 55-56).⁴⁶¹

Entre 2013 e 2014, os instrumentos de cooperação técnica, coordenados pela SRI, manter-se-iam, praticamente, os mesmos. Neste sentido, a cooperação estaria ainda mais centrada nos projetos estruturantes, mais visíveis em termos de orçamento, e, alguns, em fase de finalização: Senegal (Apoio ao desenvolvimento a rizicultura – 2010/2013); Moçambique (Projeto Plataforma 2010/2014, ProSavana 2011/2020, Projeto de Segurança Alimentar 2011/2014); os países do Cotton-4: Benin, Burkina Faso, Chade e Mali (Cotton-4 - 2009/2013) – orçamentos vide Valente (*et al.*, 2015).

5.1.4 Quarta Fase: Desestruturação da vertente da CSS na Embrapa (2014-2018)

⁴⁶⁰ “f. Promover melhorias organizacionais para a ampliação da atuação internacional da Embrapa, em projetos de cooperação científica e técnica” (Embrapa, 2015c, p. 14), conforme os princípios da economicidade, eficácia, eficiência e efetividade.

⁴⁶¹ Em novembro de 2013, a SRI estava negociando cooperação técnica e científica com uma missão constituída pelo “consórcio de países africanos” da África Ocidental – *The West Africa Agricultural Productivity Programme* (WAAPP), com a possibilidade de projetos regionais, com perspectiva de financiamento do Banco Mundial (Miura, 2013, p. 10).

A 4ª Fase (2014-2018), denominada “Desestruturação da vertente da CSS na Embrapa”, abrange a metade da primeira gestão (2014-2015) e toda a segunda gestão (2015-2018) de Maurício Lopes. Nesta transcorre a desestruturação da vertente da CSS, pelo que se entende por desmobilização da organização via novas orientações e diretrizes, e modificações na estrutura organizacional, tais como o encerramento de estruturas da CTSS, caso do CECAT (2014) e da Embrapa Gana (2016). A partir de 2014, as reformulações e novas diretrizes manteriam em quatro os instrumentos de cooperação técnica: projetos estruturantes; projetos pontuais de menor escopo e duração, voltados principalmente para capacitações; Plataformas África-Brasil e América Latina-Brasil de Inovação Agropecuária; e capacitação em cursos estruturados através do Departamento de Transferência de Tecnologia – após o encerramento do CECAT em junho de 2014 (Barbosa, R., 2015; Bueno, 2018b; Lopes, 2017, p. 83).

Duas ações de extinção de estruturas criadas para a cooperação técnica, especialmente para a África, estão neste amplo contexto de retração da vertente da cooperação técnica Sul-Sul: o encerramento do CECAT, em junho de 2014, e do Escritório em Gana, em dezembro de 2016. A extinção da **Embrapa Estudos Estratégicos e Capacitação em Agricultura Tropical (CECAT)** ocorreu com a Resolução do Conselho de Administração da Embrapa n. 141 (25/06/2014), que retira o status de Unidade Central. As reformas estruturais da Empresa, visando à diminuição de unidades, o corte de gastos, e a reestruturação do modelo de gestão, impactariam o CECAT. A extinção da unidade geraria a realocação da área/setor dos estudos estratégicos para a Secretaria de Inteligência e Macroestratégia (O Globo, 2014) e da área/setor de capacitação para a unidade de Divisão de Transferência de Tecnologia (EMBRAPA, 2016a, p. 36)⁴⁶². Praticamente não há informações institucionais sobre o encerramento de suas atividades, nem mesmo nos relatórios de gestão da Empresa. Após consulta à Embrapa, via Lei de Acesso à Informação (LAI), obteve-se informações de que os espaços para eventos e capacitações teriam sido utilizados entre 2011 e 2014⁴⁶³ e a cópia da Resolução do Conselho de Administração extinguindo a unidade em 2014.

Maurício Lopes, então presidente da Empresa, em entrevista a veículo de comunicação de grande circulação (O Globo, 2014), apontaria dois fatores para a extinção do CECAT em

⁴⁶² “Tendo sido extinto o Centro de Estudos e Capacitação em Agricultura Tropical (Cecat), em 2015 o DTT incorporou suas responsabilidades e competências no que tange às ações de capacitação. Essas ações pressupõem, primordialmente, o suporte às Unidades no planejamento, estruturação, e desenvolvimento de projetos de capacitação, destinados à transferência de tecnologia, intercâmbio e construção do conhecimento, podendo envolver, quando necessário, o acompanhamento e a avaliação desses processos” (EMBRAPA, 2016a, p. 36).

⁴⁶³ Dados informados a partir da solicitação da autora para a Embrapa, por meio de consulta LAI - pedido NUP 21212000343202191 de 2021 –, com disponibilização de planilha com o registro dos eventos realizados por ano, entre 2011 e 2014.

2014⁴⁶⁴. De um lado, tanto a diminuição de demanda por capacitação internacional quanto a redução de recursos aportados pela da ABC/MRE para tais cursos⁴⁶⁵. De outro, a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) pelo Governo Dilma Rousseff, em 2013⁴⁶⁶. Em vista disso, o que se pode afirmar é que não consta menção do encerramento do CECAT nos canais oficiais da Empresa ou nos relatórios que abordam a reestruturação organizacional da atuação internacional (FortRI), como no caso das unidades externas. Apenas um parágrafo no Relatório de Gestão do exercício de 2015 da Unidade DTT da Embrapa, que receberia as competências, e em uma entrevista jornalística (O Globo, 2014).

No caso do **Escritório da Embrapa em Gana**, criado com status regional em 2006 (Embrapa-África), com a finalidade de atender o continente africano; este tivera suas atribuições reduzidas à escritório-país em 2011, ainda na Gestão Pedro Arraes (Pierro, 2012). Apesar de manter-se funcionando na primeira gestão Maurício Lopes, o Escritório também teria sua descontinuidade decidida nas atividades desenvolvidas no âmbito do Projeto Estruturante FortRI (2013-2016) (Lopes, 2017, p. 83)⁴⁶⁷. No caso do Programa África, a descontinuidade ocorreria com a retirada do coordenador residente do país em março de 2015, e encerramento das atividades em dezembro de 2016⁴⁶⁸. O escritório da Embrapa Américas, já havia encerrado as atividades em 2014 (Lopes, 2017, p. 83).

Segundo Maurício Lopes (2017), os objetivos do Escritório na África teriam sido,

[...] 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 (Lopes, 2017, p. 83).

⁴⁶⁴ “— A Embrapa não está diminuindo a importância da capacitação internacional, que vai para o DTT (Departamento de Transferência de Tecnologia). Não estamos destruindo um projeto, uma agenda do presidente Lula. Nada do que o Cecat faz deixará de existir. Vamos fazer mais e melhor. Numa instituição, as estruturas não estão inscritas em rocha.” (O Globo, 2014).

⁴⁶⁵ “O presidente da estatal reconheceu que houve uma “diminuição da demanda” por capacitação internacional. Ele apontou também uma redução expressiva dos repasses da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) — basicamente pela metade — para os cursos da unidade que será extinta” (O Globo, 2014).

⁴⁶⁶ “— Com a criação da Anater (Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, criada pela presidente Dilma Rousseff no ano passado), fomos instados a fortalecer a capacitação de técnicos, de multiplicadores. Não fazia mais sentido manter o Cecat.” (O Globo, 2014).

⁴⁶⁷ A partir do balanço das ações internacionais da Empresa realizado no âmbito do FortRI ocorreria a reorientação das unidades da Empresa no exterior, levando ao fechamento destas (Lopes, 2017, p. 83). Pertencente a este contexto, Alfredo Augusto Alves (*apud* Klemig, 2014, p. 143-144), Coordenador de Cooperação Técnica da Embrapa, aportaria a questão da revisão da norma dos “expatriados” da Embrapa, em discussão. Leia-se, dos Empregados que estariam lotados fora do país, revisão que, segundo ele, seria necessária por questões jurídicas e internas, não políticas - tratava-se de pergunta relativa ao fechamento do Escritório da Venezuela em 2014. Entrevista concedida em 10/02/2014 à Mariana Klemig (2014).

⁴⁶⁸ Esta informação encontra-se em Marcondes (2023, p. 145), que a obteve via consulta LAI para a Embrapa (NUP 21212.000347/2023-31); corroborada, quanto ao encerramento em dezembro de 2016, por outro pedido realizado via LAI em 2024 (NUP 21212.000209/2024-33) e disponível para consulta na plataforma do governo federal “Busca de Pedidos e Respostas” no sítio “<https://buscalai.cgu.gov.br/>”.

Não há informações adicionais a respeito do fechamento das Unidades Internacionais, ou sobre o portfólio dos projetos e sua finalização nos relatórios de Gestão da Embrapa. Em vista disso, infere-se que, com o estabelecimento das novas prioridades da Embrapa, os projetos de unidades internacionais em países em desenvolvimento, como os escritórios, perderam relevância em detrimento de projetos de cooperação científica, como o Labex ou como as Plataformas. No caso das Plataformas *África-Brasil* e *LAC-Brazil Agricultura Innovation Marketplace*, estas estiveram, por um período, com atividades nos escritórios de Gana e das Américas, por exemplo, mas conseguiram alavancar recursos fora do governo brasileiro. A decisão de encerramento consideraria, igualmente, os custos de operacionalidade da unidade externa e a perda de prioridade do continente africano na reestruturação; assim como a possibilidade de se estabelecer como posto avançado, entender as demandas, captá-las também com recursos financeiros para a execução (Oliveira, R., 2022).

Conforme já mencionado, a cooperação técnica não tem o mesmo destaque que tivera no **Plano Diretor da Embrapa (PDE)** anterior. No **VI PDE**, a cooperação técnica é indicada no item “f”, relacionada a melhorias organizacionais para incremento da atuação em projetos, juntamente com a cooperação científica (Embrapa, 2015d, p. 14). Em artigo de 2017, no qual apresenta a experiência da Embrapa na cooperação técnica internacional brasileira em agropecuária (2006-2016), o então Diretor Presidente, Maurício Lopes, aborda como relevante apenas o item “g” do VI PDE⁴⁶⁹. Aduz que este representa a diretriz institucional da Embrapa de apoio à Política Externa Brasileira (Lopes, 2017, p. 81), definindo que:

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 (Lopes, 2017, p. 82).

Neste sentido, Maurício Lopes faria considerações sobre o aprendizado da Empresa, tendo em vista o papel da Embrapa na cooperação técnica brasileira, como o segundo órgão que mais contribuiu com horas técnicas (entre 2011 e 2013), dando imenso destaque aos projetos

⁴⁶⁹ “g. Apoiar a política exterior do País, promovendo sinergia nas ações de interesse da agricultura brasileira” (Embrapa, 2015d, p. 15).

cotonícolas (Lopes, 2017)⁴⁷⁰. Com o propósito de facilitar a compreensão, primeiro, será realizado um panorama do recuo da cooperação técnica entre 2015 e 2018, e a concentração nos projetos algodoeiros e nas plataformas de cooperação Norte-Norte-Sul (CNSS). Em seguida, à guisa de conclusão, retornar-se-á ao “aprendizado” aludido pelo Diretor Presidente.

Visto que os cortes de recursos no orçamento da Empresa estavam ocorrendo desde 2012, a cooperação internacional estaria dividida em duas vertentes em 2015: a cooperação científica e a técnica (Embrapa, 2015c). A cooperação científica teria 3 pilares principais, os quais englobariam: o impacto na programação de pesquisa da Embrapa; a articulação externa de políticas de PD&I; e a gestão, inovação e comunicação corporativas.

A **cooperação técnica**, por sua vez, teria duas estratégias principais: (1) o gerenciamento da execução dos projetos de cooperação técnica (PCT) financiados pela ABC/MRE; e a (2) coordenação das plataformas de cooperação (Norte-Sul-Sul): Marketplace e a, em desenvolvimento, M-BoSs⁴⁷¹. No caso dos PCT, seria destacado apenas os 5 projetos de cooperação cotonícola, salientando ainda dois pontos. O primeiro ponto seria relativo à essencialidade da UD Embrapa Algodão para atingir os resultados almejados; o segundo, concernente à origem dos recursos financeiros provenientes do “contencioso do algodão”, o que havia permitido a execução regular das atividades naquele ano (Embrapa, 2015c, p. 67-68)⁴⁷². Neste sentido, a questão do estímulo para diversificar as fontes de recursos para a continuidade da cooperação técnica é reprisada com foco em projetos trilaterais ou, como colocado no texto, “cooperação Norte-Sul-Sul” com as plataformas MKTPlace e M-BoSs⁴⁷³.

⁴⁷⁰ No Relatório de Gestão de janeiro de 2016 a outubro de 2018 (2018), retratando a segunda gestão, não há menção aos resultados do Projeto Estruturante FortRI, nem à cooperação técnica com países em desenvolvimento, nem a SRI. O foco está nas mudanças voltadas para a reestruturação de 2017, implementada a partir de 2018, e a gestão pela inovação tal como o aprimoramento do Sistema Embrapa de Gestão (SEG), redesenhado para aproximar cada vez mais a pesquisa e a inovação. Por isso, quando aborda o tema da cooperação, é apenas a cooperação científica.

⁴⁷¹ O objetivo da M-BoSs era escalonar os resultados da Plataforma Marketplace.

⁴⁷² “Entre os 44 PCTs em execução com financiamento da ABC, os cinco que utilizam recursos provenientes do Contencioso do Algodão também tiveram execução regular em 2015” (Embrapa, 2015c, p. 68). Os 5 PCTs cotonícolas são: projeto *Cotton-4* (Benin, Burkina Faso, Chade, Mali) + Togo; *Cotton Shire-Zambeze* (Moçambique e Malawi) e PCTs com Colômbia, Paraguai e Peru.

⁴⁷³ “A mobilização e diversificação de fontes de financiamento, favorecidas pela credibilidade da Embrapa no cenário internacional, são a melhor estratégia para dar continuidade à cooperação técnica. As plataformas MKTPlace e M-BoSs juntas mobilizaram mais de 20 milhões de dólares e permitiram que continuássemos marcando presença no mundo tropical, além de servirem de exemplo de inovação em cooperação para agências multilaterais” (Embrapa, 2015c, p. 68).

Em 2016, levando em conta a continuidade de restrição de recursos para a agenda internacional⁴⁷⁴, manter-se-iam em execução as duas vertentes de cooperação: científica e técnica. Na **cooperação técnica** no mundo tropical, haveria a manutenção da divisão em:

- 1) Cooperação triangular: com apoio de mecanismos público-privados, a cooperação manteve em operação as plataformas Marketplace e M-BoSs, havendo aumento do número de projetos;
- 2) Cooperação Sul-Sul: com base em mecanismos públicos, isto é apoiada pela ABC/MRE e similares em outros países⁴⁷⁵, haveria novamente a indicação apenas dos projetos da área do algodão.

A questão dos recursos para a execução seria tratada da mesma forma que no ano anterior, enfatizando a regularidade da cooperação triangular (recurso público-privado) e a regularidade dos projetos com a ABC/MRE financiados com pelo Instituto Brasileiro do Algodão (IBA)⁴⁷⁶. Aliás, o ponto sobre a captação de recursos para a cooperação técnica reapareceria como sugestão de meio para financiá-la⁴⁷⁷, seguindo o entendimento de escassez de recursos da ABC/MRE para novos projetos. Este declínio estaria de acordo com os achados de Costa (C., 2015) e Kuss (2022) sobre a queda do orçamento da Agência para a CSS no setor agrícola por um lado; e na importância dos recursos do IBA para os projetos de algodão, e para a CSS coordenada pela ABC nesse período, por outro (Abreu, 2016 *apud* Bueno, 2018a, p. 197; Almino, 2017 *apud* Bueno, 2018a, p. 197; Caixeta, 2021).

Em 2017, a cooperação trilateral performada pelas plataformas Marketplace e M-BoSs continuaria crescendo em relação ao ano anterior (Embrapa, 2018a, p. 71). No caso dos **projetos de cooperação técnica**, estariam em execução 18 PCT, entre projetos trilaterais

⁴⁷⁴ “A instabilidade econômica que produz ciclos de retração que reduzem a disponibilidade financeira e que dificulta a operação da Empresa, ameaçando a continuidade de projetos de pesquisa de médio e longo prazos e gerando risco de perda dos investimentos já realizados. Reduções de orçamento, nos últimos anos, restringem recursos de custeio e investimento. Entre os anos de 2010 e 2015, o orçamento executado nessas aplicações (excluídos gastos com benefícios e sentenças judiciais) foi reduzido em 54%, passando de 789 milhões de reais em 2010 para 362 milhões de reais em 2015 [...]. [...] 2016 foi sancionada com uma dotação de 329 milhões de reais [...]. Além das reduções lançadas anualmente contra as suas dotações primárias, a Embrapa passou a ser submetida, desde 2012, ao contingenciamento intempestivo dos orçamentos que porventura viessem a ser aprovados nas leis orçamentárias, inclusive daqueles adicionados por emendas parlamentares. Cabe lembrar que, até 2011, compreendendo a importância da pesquisa agropecuária para o desenvolvimento do país, o Governo Federal mantinha fora do alcance dos mecanismos de contingenciamento as ações orçamentárias financiadoras da pesquisa e da transferência de tecnologia executadas pela Embrapa, mediante a inscrição de ressalva nas Leis de Diretrizes Orçamentárias” (Embrapa, 2016b, p. 16).

⁴⁷⁵ Não há indicação de quais projetos seriam relacionados à esta segunda opção.

⁴⁷⁶ “Os projetos internacionais da Embrapa, as Plataformas MKTPlace e M-BoSs e os projetos triangulares com financiamento público-privado estão em execução regular, assim como aqueles com financiamento da ABC/MRE, que utilizam recursos provenientes do Contencioso do Algodão” (Embrapa, 2016b, p. 84).

⁴⁷⁷ “Já em relação à cooperação técnica, a mobilização e diversificação de fontes de financiamento, favorecidas pela credibilidade da Embrapa no cenário internacional, são a melhor estratégia” (Embrapa, 2016b, p. 84).

(CNSS e outras OIs) e a CSS prestada (incluindo os providos com orçamento da ABC/MRE)⁴⁷⁸. A Secretaria de Relações Internacionais (SRI) conferiria ainda destaque para os projetos algodoeiros, devido aos recursos do contencioso do algodão, ou seja, recursos próprios, sendo executados tanto na África (Cotton-4 + Togo, Shire-Zambeze) quanto implementados na América do Sul (Colômbia, Paraguai, Peru). Além disso, a SRI salientaria as ações realizadas no continente africano sobre o tópico da lagarta-do-cartucho (LC), especialmente as negociações de projeto triangular com ABC e USAID/EUA. A SRI repetiria o tópico sobre a captação de recursos, afirmando que a opção estaria sendo exitosa, o que se infere tratar das plataformas de mercado⁴⁷⁹.

Outrossim, haveria a redução de Unidades Descentralizadas (UDs) envolvidas nos PCTs desde 2015, de 26 em 2015 para 21 UD em 2017⁴⁸⁰, o que denotaria a “[...] demanda por cooperação e disponibilidade de recursos mais concentrados em alguns produtos e temas” (Embrapa, 2018a, p. 72). Assim, tendo em conta que se trata da cooperação técnica que abarca PCT com a ABC/MRE (CSS) e as plataformas CNSS (Marketplace e M-BoSs), e os trilaterais (*e.g.* Alemanha-Brasil-Gana), as demandas em execução estariam condicionadas aos recursos atrelados, por isso, nas áreas e temas em que estes estivessem disponíveis, haveria execução de projetos conforme a sinergia de interesses. No caso da CSS, sendo coordenada pela ABC/MRE, com os recursos de seu orçamento ou os advindos do IBA, a concentração poderia estar mais alinhada a PEB. A queda da participação das UD também poderia indicar sincronia com a diminuição do orçamento e de demandas mais pulverizadas da ABC/MRE. No entanto, não há dados, no relatório (Embrapa, 2018a) ou em outros documentos disponíveis, sobre quais seriam os temas ou as áreas de concentração.

Outro ponto relevante no Relatório de Gestão de 2017 (Embrapa, 2018a), é a indicação dos projetos de dimensão média como os mais adequados para a cooperação prestada, como constatação resultante da experiência da Embrapa na execução dos PCT⁴⁸¹. Esta indicação corresponderia à opção, em 2009/2010 (Bellini, 2011 *apud* Lima, Melina, 2012), por priorizar

⁴⁷⁸ Listaria os PCT: Burkina Faso (pecuária leiteira), Colômbia (pastagens e soja), Peru (manejo florestal), Suriname (zoneamento agroecológico) e Togo (mandiocultura) (Embrapa, 2018a, p. 72).

⁴⁷⁹ “Em relação à cooperação técnica, a mobilização e diversificação de fontes de financiamento, favorecidas pela credibilidade da Embrapa no cenário internacional, provaram ser e continuam sendo uma estratégia bem sucedida” (Embrapa, 2018a, p. 72).

⁴⁸⁰ Eram 26 UD envolvidas em PCT em 2015, 24 em 2016, e 21 em 2017.

⁴⁸¹ “A experiência de execução de projetos de cooperação técnica nos últimos anos mostra que ações de médio prazo são mais adequadas, em função, sobretudo, dos diferentes tempos que envolvem os experimentos, a validação e a transferência de tecnologia na área de agricultura. Da mesma forma, **projetos de dimensão média** parecem ser os mais indicados para a 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 intercâmbio do conhecimento” (Embrapa, 2018a, p. 73).

projetos estruturantes a ações pontuais, por isso, infere-se que se trataria de fundamentar esta preferência.

Dando sequência às constatações do Relatório de Gestão de 2017, observa-se que os interesses da Embrapa na cooperação técnica e os possíveis ganhos ou recompensas esperados são explicitados neste relatório. Ou seja, os interesses e recompensas que estimulariam à participação da Empresa nessa cooperação (Milner, 1997). Haveria, por conseguinte, o reforço às premissas das Diretrizes de 2014 (Embrapa, 2014b), especificamente no que se refere à questão da adição de componentes de P&D na cooperação técnica. No ponto relativo a “ações para melhoria de desempenho”, ademais da questão da diversificação das fontes de recursos, a SRI colocaria a inclusão de componentes de pesquisa nos PCT como “ganho” e reforço do “[...] caráter de benefício mútuo da cooperação técnica brasileira [...]” (Embrapa, 2018a, p. 73)⁴⁸².

Aliás, seria o último ano em que haveria a apresentação de um balanço extensivo da cooperação internacional da Embrapa nos relatórios⁴⁸³. De 2019 a 2021, haveria apenas uma menção relativa à parceria ou cooperação técnica em pesquisa agropecuária, voltada para desenvolvimento de P&D da Empresa. Deduz-se que essa ausência envolva desde questões, como as atreladas às finalizações de PCT – vide a reunião, em janeiro 2020, entre o Presidente da Embrapa, Celso Moretti, e o Diretor da ABC/MRE, Ruy Pereira; a não assinatura de novos PCT – vide os gráficos 1, 2 e 3; até a redução de recursos orçamentários internos para a área internacional, desde 2011. Esta não publicização da cooperação poderia representar também a perda de importância da área em si, no âmbito das alterações organizacionais das Unidades Centrais (UC) da Empresa, realizadas em 2017⁴⁸⁴. Como resultado desta remodelação, a

⁴⁸² “Adicionalmente, um ganho salutar para a Embrapa é a incorporação de componentes de Pesquisa & Desenvolvimento em suas ações de cooperação técnica. Ações como **intercâmbio de germoplasma, validação de materiais de interesse mútuo em condições adversas de outros agrossistemas e 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” (Embrapa, 2018a, p. 73, grifos nossos).

⁴⁸³ Foram consultados os relatórios de Gestão da Embrapa relativos ao período de 2002 a 2022. Cabe ressaltar, ainda, que esses balanços e informativos nos relatórios de gestão estavam sob a responsabilidade da área de relações internacionais da Embrapa: a CCI/SPD (2003-2006), a ARI (2006-2010), a SRI (2010-2018) e a GREI (SIRE) (2018-2022).

⁴⁸⁴ Com base na Nota Técnica da Diretoria Executiva de 25/09/2017, “Proposta de Revisão de Estrutura Organizacional da Empresa”, que considerou as mudanças legislativas: Lei das Estatais (13.303/2016), Dec. n. 8.945/2016 da Lei do Teto dos Gastos Públicos (EC 95/2016), Marco Legal de CT&I (L. 13.243/2016), Resolução do Consad nº 164, publicada no BCA nº 43, de 02/10/2017; assim como as determinações do Consad, do Mapa e da SEst/MP. Apontava-se como justificativa: a redução de burocracia desnecessária, redundâncias, excessivo custo de relação com as Unidades Descentralizadas (UDs), e o objetivo de “fortalecer as UD’s como as principais protagonistas no alcance da missão da Embrapa, caracterizando as Unidades Centrais como provedoras de meios, que facilitam o cumprimento das finalidades das UD’s” (Deliberação n. 1, 01/02/2018).

Secretaria de Relações Internacionais (SRI), uma Unidade Central, seria extinta⁴⁸⁵ e convertida em uma gerência: a Gerência de Relações Estratégicas Internacionais (GREI), parte da Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas da Embrapa (SIRE)⁴⁸⁶.

Ao integrar a **Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas (SIRE)**, unidade central, como uma das três gerências que trabalham relações estratégicas, a **Gerência de Relações Estratégicas Internacionais (GREI)**⁴⁸⁷ se dividiria em **Relações Bilaterais (RBI)** e **Relações Multilaterais (RMUL)**. A RMUL era a supervisão que ficara encarregada da cooperação técnica, basicamente da cooperação com a ABC/MRE e alguns outros temas (Bueno, 2021). Constata-se que a redução dos projetos de cooperação técnica Sul-Sul relacionados à ABC/MRE, devido à queda orçamentária da Agência, implicaria, consequentemente, em diminuição de projetos em execução, com exceção dos projetos cotonícolas mantidos pelo orçamento do IBA. Em contrapartida, haveria certa estabilização e ampliação dos projetos de cooperação triangular operados pelas plataformas (Marketplace e M-BoSs). No cenário de modificação de prioridades, a gerência sofreria redução de competências, de recursos humanos e financeiros, passando a priorizar a busca por recursos financeiros – projetos de captação de recursos – para ser menos dependente do orçamento federal (Bueno, 2021; Oliveira R., 2022). Especificamente, no caso dos projetos algodoeiros, ocorreria a priorização do encerramento do Projeto Cotton-4 + Togo, em 2018 (Oliveira, R., 2022).

Em suma, a partir de 2012, haveria uma ampla dinâmica de reestruturação organizacional e de gestão da Empresa (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000; North, 2018), que conduziria a uma reavaliação da estratégia de cooperação internacional da Embrapa com o Projeto Especial FortRI (2013-2016). A cooperação técnica também seria reavaliada durante a

⁴⁸⁵ Extinção da SRI e criação da SIRE aprovada pela Resolução do Consad nº 164, publicada no BCA nº 43, de 02/10/2017, cuja efetivação ocorre a partir da publicação do Regimento Interno das Unidades, a Deliberação nº. 1, de 30/01/2018, BCA nº. 8, 01/02/2018. Das 17 secretarias, em 2017, a Embrapa passou a operar com 5 em 2018, em um movimento para enxugar cargos, otimizar recursos, juntar processos etc. A SIRE era composta por 5 gerências: 2 trabalhavam com inteligência e 3 com relações estratégicas, dentre elas a GREI.

⁴⁸⁶ “A SIRE é uma unidade organizacional do nível estratégico, vinculada à Diretoria Executiva da Empresa, responsável pela gestão do macroprocesso de inteligência e governança estratégica e pelos processos de inteligência estratégica, macroestratégia, comunicação e relações institucionais e governamentais, nacionais e internacionais da Embrapa” Regimento das Secretarias da Embrapa, anexo à Deliberação n. 1, 01/02/2018, competências ratificadas na Deliberação n. 2 de 28/01/2020.

⁴⁸⁷ Cabe a GREI “a) Coordenar a governança do processo de relacionamento institucional e governamental no âmbito internacional; b) Coordenar a governança do processo de redes e parcerias estratégicas internacionais; c) Coordenar o mapeamento de riscos institucionais internacionais e estabelecer procedimentos para gestão de crises; d) Coordenar a ações estratégicas dos laboratórios virtuais no exterior; e) Coordenar corporativamente o processo de cofinanciamento junto às fontes nacionais para a viabilização das agendas internacionais; f) Orientar e apoiar as ações de relacionamento internacional institucional e governamental do Colegiado Decisório, das Secretarias e das UDs; g) Coordenar a organização e gestão da informação estratégica sobre as ações e parcerias da empresa com instituições governamentais e não governamentais, no âmbito internacional” Regimento das Secretarias da Embrapa, anexo à Deliberação n. 1, 01/02/2018, competências ratificadas na Deliberação n. 2 de 28/01/2020. Como observa-se, não há qualquer menção específica a cooperação técnica.

construção dessas novas diretrizes e orientações, sobretudo quanto à avaliação das demandas e o estabelecimento de prioridades dos projetos (PCT). Em decorrência disso, haveria indicação de prioridades para a escolha dos projetos na Diretriz 5, do Relatório Preliminar de 2014, as quais seriam quase parafraseadas no relatório de Gestão de 2017, na seção “ação para melhoria de desempenho”, sobre a inclusão de P&D (Embrapa, 2018a, p. 73). Por isso, conclui-se que houve a formação de dois padrões principais de orientação geral para a cooperação técnica Sul-Sul realizada pela Embrapa: o primeiro, direcionado para a ampliação de prestação de cooperação técnica, entre 2005 e 2014; e o segundo, estabelecendo prioridades ou preferências institucionais para a aceitação das demandas, entre 2014 e 2021.

No primeiro padrão, a Assessoria de Relações Internacionais (ARI) orientaria às Unidades Descentralizadas (UDs), em 2008, para aumentarem suas ações internacionais – cooperação científica ou técnica – em conformidade com a Diretoria Executiva e o V Plano Diretor da Embrapa (PDE), associado ao PAC Embrapa. Em 2009/2010, na gestão Pedro Arraes, haveria uma reorientação específica: a priorização dos modelos de projetos estruturantes em detrimento de projetos pontuais. Embora, houvesse a sinalização de ser uma preferência da Presidência da Embrapa (Arraes, 2010 *apud* Leite, I., 2013), este rearranjo se alinharia à política externa brasileira e à estratégia vigente da ABC/MRE (Bellini, 2011 *apud* Lima, Melina, 2012, p. 142; Farani *apud* Correio do Senac 2010; Nogueira, 2011, p. 490).

No segundo padrão (2014-2021), por sua vez, depreende-se que a Secretaria de Relações Internacionais (SRI) orientaria às UD's a agregar o componente de P&D ou capacitação nos PCT a partir de 2014 e, de forma mais incisiva, a partir de 2017. Estas orientações estariam em conformidade com os direcionamentos da Diretoria Executiva e dos documentos base “Diretrizes e Estratégias para a Atuação Internacional da Embrapa” (2014) e o “VI Plano Diretor da Embrapa (PDE)” (2015). Esta reorientação estabeleceria prioridade ou preferências institucionais para a aceitação das demandas de projetos de cooperação técnica, ou seja, quais as recompensas ou ganhos almejados pela Empresa (Milner, 1997). Logo, trata-se de dois processos internos de orientação geral: o primeiro, direcionado para a participação da Embrapa na cooperação técnica Sul-Sul (CTSS), via indução da Presidência da República (Leite, I., 2013; Rosati, 1981); e, o segundo, em um contexto de reavaliação da cooperação internacional, haveria o estabelecimento de prioridades ou preferências a serem seguidas (foco na pesquisa e desenvolvimento agrícola).

Por fim, encerra-se essa reavaliação com o balanço do “aprendizado” resultante da parceria Embrapa-ABC para a cooperação técnica prestada, apresentado pelo então Diretor Presidente Mauricio Lopes (Lopes, 2017). Deste balanço, destaca-se quatro pontos: ações

coincidentes com a missão da Empresa, projetos de dimensão média, institucionalização das iniciativas e incorporação de PD&I. As conclusões sobre ações coincidentes com a missão da Embrapa e os projetos de dimensão média, como os mais indicados para a atuação da Empresa, também estariam contidas no Relatório de Gestão de 2017 da Embrapa (Embrapa, 2018a, p. 73)⁴⁸⁸.

O ponto sobre a institucionalização poderia ser também considerado como resultado das discussões do Projeto Estruturante FortRI (2013-2016), em sintonia com itens apresentados pelos articuladores internacionais em 2013, e pelos entrevistados para a tese no que concerne aos pesquisadores que participaram dos projetos de cooperação técnica (Bueno, 2021; Oliveira, R., 2022; Severino, 2021). Neste sentido, Maurício Lopes, aduzia 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” (Lopes, 2017, p. 91). Dessa forma, estaria sendo viabilizado a compatibilidade dos projetos de cooperação com os demais projetos e atividades da UD. Além disso, a incorporação de elementos de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, em um projeto de cooperação, é entendido como um ganho mais compatível com a missão institucional da Empresa⁴⁸⁹. No caso dos projetos algodoeiros, o Projeto +Algodão/FAO se alinhava adequadamente com a atuação da Embrapa Algodão. Neste projeto, com os países da América do Sul, foi desenvolvido geração de conhecimento e inovação por meio da criação da colheitadeira para agricultura familiar (Araújo, A., 2021).

⁴⁸⁸ As informações sobre a cooperação técnica são aportadas pela SRI, tanto para o Relatório de 2017 quanto para o artigo de 2017 (Lopes, 2017, p. 75).

⁴⁸⁹ “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” (Lopes, 2017, p. 91).

A gestão de **Sebastião Barbosa**⁴⁹⁰ (out/2018 a jul./2019) na **Presidência da Embrapa** com não agregou modificações relevantes à tendência anterior quanto à questão da atuação internacional ou estrutural da empresa; uma vez que fora o único cargo alterado da Diretoria Executiva da Embrapa naquele evento. Ou seja, visto que cabe à Diretoria Executiva a condução do processo de revisão estrutural e funcional, o processo que fora iniciado em 2015, seria mantido, sobretudo com relação às Unidades Descentralizadas de pesquisa (UDs) (Guaraldo, 2018; Betemps; Guaraldo, 2018).

Seguindo a orientação recebida do Ministro da Agricultura, Blairo Maggi, de uma agenda mais próxima do setor produtivo⁴⁹¹ (o agronegócio) e dos desafios daquele momento; Sebastião Barbosa aduziria, também, que a Embrapa precisaria buscar recursos “[...] suplementares e complementares na iniciativa privada e em instituições internacionais [...]” para manter a pesquisa (Guaraldo, 2018). Esta agenda incluiria a agricultura familiar e a aproximação com agricultores. No que se refere à cooperação técnica, não houve mudanças na condução, seja pela contínua redução dos PCT – em execução ou finalização –, seja pela manutenção da exígua estrutura internacional com a Gerência de Relações Estratégicas Internacionais (GREI) na Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas da Embrapa (SIRE).

5.1.5 Quinta Fase: CTI e a busca por maior aproximação da iniciativa privada (2019-2021)

⁴⁹⁰ Engenheiro agrônomo pela Universidade Federal de Viçosa (1967), Mestre em Entomologia (1973) e Dr. em Entomologia e Manejo Integrado de Pragas pela *Mississippi State University* (1974), ingressou como pesquisador na Embrapa em 1976. Por 17 anos trabalhou na Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), no Serviço de Proteção de Plantas, em Roma, Itália (1985-1995); e no escritório para a América Latina e o Caribe, em Santiago, Chile (1995-2002) - nesse período manteve-se licenciado sem receber rendimentos da Empresa. Foi Coordenador de Cooperação Internacional da Embrapa (2002-2006), representando o Presidente em foros nacionais e internacionais, aposentando-se em 2006. Trabalhou na iniciativa privada como consultor na preparação, negociação, implementação e avaliação de projetos de pesquisa e desenvolvimento; e Diretor Técnico da empresa RuralProsper Consultoria Ltda (2006-2014) – Currículo Lattes. Foi consultor contratado pela ABC/MRE para a prospecção do Projeto Cotton-4 2008/2009. Aprovado por seleção para ser Chefe Geral da Embrapa Algodão, dois mandatos de 3 anos (2014-2018). Escolhido de acordo com o processo previsto na Lei das Estatais (Lei n. 13.303/2016 e Decreto n° 8.945/2016) e no Estatuto da Empresa, pelos integrantes do Consad – Conselho Administrativo da Embrapa. Trata-se de um resumo da atuação do pesquisador, extraído do portal da Embrapa.

⁴⁹¹ “O presidente da Embrapa anunciou também que pretende atuar numa aproximação ainda maior com o setor produtivo, por meio de associações, cooperativas, sindicatos, federações. “Este trabalho será realizado em parceria com a Confederação Nacional de Agricultura (CNA) e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). É uma instrução direta do Ministério da Agricultura que seguiremos à risca”, enfatizou” (Pereira, M., 2019).

A 5ª Fase (2019-2021) foi denominada “CTI e a busca por maior aproximação da iniciativa privada”. Nesta, entende-se que haveria por parte da gestão da Embrapa uma tentativa mais enfática de associar a promoção da cooperação técnica internacional com o setor privado nacional. Tal associação, pode ser ilustrada pela tentativa realizada pela Empresa de negociar um novo modelo de cooperação técnico-científica com a Diretoria da ABC/MRE, em 2020; e a busca por parcerias na península arábica para projetos no continente africano.

Em 17 de julho de 2019, a partir da aprovação da Resolução n. 190/2019 pelo Consad, **Celso Moretti**, então Diretor Executivo de Pesquisa e Desenvolvimento da Embrapa desde julho de 2017 e, portanto, membro da Diretoria Executiva da Empresa, assumia interinamente o cargo de Presidente⁴⁹². Durante o período como interino (julho-dezembro), ele buscaria: maior sinergia com as ações prioritárias do MAPA; revisar o planejamento de PD&I; coordenação com a Diretoria Executiva (DE) na implantação do sistema integrado de gestão (ERP - *Enterprise Resource Planning*); e “[...] estabelecer novos contatos com cadeias e setores produtivos do agro brasileiro [...]” (Embrapa, 2019).

Naquele momento, dar-se-iam, igualmente, os debates coletivos - empregados e representantes do setor agropecuário, do governo e de instituições públicas -, para a elaboração do VII Plano Diretor da Embrapa (2020-2030), o qual fora concluído em novembro de 2020 (Guaraldo, 2020), em substituição ao vigente desde 2015 (Rodrigues; Zinsly, 2019). Este alinhamento entre Embrapa e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) à respeito da reformulação da gestão da Empresa⁴⁹³, principalmente quanto à questão da aproximação do setor produtivo/privado, autonomia para as Unidades Descentralizadas (UDs), e a captação de recursos; também teria reflexos na cooperação internacional, seguindo a tendência de rediscussão do modelo da cooperação desde a gestão de Maurício Lopes.

Em conformidade com o PDE anterior, o **VII Plano Diretor da Embrapa (PDE) 2020-2030 (2020)** não menciona a oferta de cooperação técnica internacional prestada, apenas

⁴⁹² Celso Moretti é engenheiro agrônomo (1990), mestre (1993) e doutor (1998) em produção vegetal pela UFV e especialista em engenharia de produção com ênfase em gestão empresarial. Pesquisador da Embrapa desde 1994, foi Chefe Geral do Centro Nacional de Pesquisa de Hortaliças (Brasília, DF) entre ago./2008 e mar./2013, unidade que participou da oferta de muitos projetos de cooperação técnica; Chefe do Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento (DPD) da Embrapa entre abr./2013 e jul.2017; Diretor Executivo de Pesquisa e Desenvolvimento da Embrapa (jul./2017 a jul./2019); Presidente interino da Embrapa conforme Resolução do Conselho de Administração da Embrapa (Consad) nº 190, de 16 de julho de 2019, assumindo oficialmente em 20/12/2019 – aprovação MAPA, ficando no cargo até abril de 2023. Trata-se de um resumo da atuação do pesquisador, extraído do portal da Embrapa.

⁴⁹³ “Entre as propostas discutidas pela ministra [Ministra Tereza Cristina] estão: rever a atuação e dar mais autonomia aos centros de pesquisa na busca por soluções sustentáveis para o agro, dar mais agilidade à Empresa, ajustar o modelo de operação e aproximar ainda mais a pesquisa do setor produtivo. Também foi discutida a necessidade de rever cargos comissionados e aumentar a capacidade de captação de recursos para reduzir a dependência do Tesouro Nacional” (Embrapa, 2019).

ratifica o papel na contribuição ao desenvolvimento da agropecuária brasileira atendendo os compromissos governamentais (Embrapa, 2020, p. 17) ⁴⁹⁴. A visão da Empresa para o futuro seria modificada para “Ser protagonista e parceira essencial na geração e no uso de conhecimentos para o desenvolvimento sustentável da agricultura brasileira até 2030” (Embrapa, 2020, p. 16), reforçando, assim, o foco em PD&I e agregando a pauta ambiental à pesquisa. No orçamento da Empresa, por um lado, haveria proposta de redução de gastos totais da estatal – resultado do PDI (2017-2020); por outro, mudança do modelo de negócio visando aumentar a receita proveniente de licenciamento ativos⁴⁹⁵. Essa busca da Empresa por recursos fora do orçamento do governo federal continua sendo uma constante, influenciando, por sua vez, a política de cooperação técnica.

No final de 2019, o balanço da agenda internacional de Moretti, cujo itinerário Europa-Oriente Médio teria sido indicação do Itamaraty (Romildo, 2019), deixa visível esse perfil de busca de captação de recursos para a Empresa e de inclusão do setor privado nacional, principalmente no caso da Hungria e do Catar. Nestes últimos, trata-se da parceria com a instituição de pesquisa Naik, na Hungria, que permitiria o acesso a editais de financiamento de pesquisa da U.E. e, adicionalmente, poderia apoiar a inserção de empresas brasileiras no mercado húngaro; e a possibilidade de cooperação em tecnologia tropical⁴⁹⁶ e abertura de oportunidades para o agronegócio brasileiro⁴⁹⁷ no Catar (Marsicano, 2019)⁴⁹⁸.

⁴⁹⁴ Quando trata de Instituições Internacionais é o único momento em que a cooperação internacional é citada. “Inclui organismos internacionais, universidades, instituições de pesquisa, importadores, exportadores e representações diplomáticas. A Embrapa busca continuamente discutir, identificar e implementar **novos mecanismos de cooperação internacional** para aperfeiçoar a sua missão e apoiar a política externa brasileira” (Embrapa, 2020, p. 17).

⁴⁹⁵ “Nossa ideia é mudar ao longo de 2021 e 2022 esse modelo de negócios e iniciar uma transição colocando a Embrapa possivelmente como sócia de empresas e iniciativas. Em alguns casos, em vez de licenciar um parceiro, vamos pensar em estabelecer uma sociedade de propósito específico, dividir riscos e lucros”, assumiu Moretti ao mesmo tempo em que há também a possibilidade de algumas tecnologias serem disponibilizadas de graça” (Grilli, 2020).

⁴⁹⁶ “No Catar, há a clara intenção do setor privado do país de estabelecer parcerias. Inclusive, uma empresa privada já solicitou, antes mesmo do meu retorno ao Brasil, o estabelecimento de um memorando de entendimento visando à celebração de contratos comerciais. Neste caso, a ideia é captar recursos para a Embrapa e possibilitar que empresas brasileiras ocupem espaço na península arábica” (Marsicano, 2019).

⁴⁹⁷ “Várias empresas que atuam no setor de alimentos no Catar, como a *Baladna* (setor de lácteos) e a *Hassam Foods* (lácteos, frutas e hortaliças), têm interesse em desenvolver projetos no próprio país, assim como na África e no Sudeste Asiático. Tal fato abre um conjunto enorme de oportunidades para empresas brasileiras que possuem tecnologias, processos e produtos adaptados à região tropical. É, definitivamente, uma grande oportunidade de a Embrapa e seus parceiros estabelecerem bases sólidas de cooperação e de desenvolvimento comercial na região” (Marsicano, 2019).

⁴⁹⁸ Na maior parte do eixo europeu, tratava-se da defesa de interesses brasileiros – atuando em políticas globais, como a Embrapa apresentando a visão do Brasil no Painel Global sobre Agricultura e Sistemas Alimentares para a Nutrição (Global Panel) no Reino Unido, e a participação no seminário *AgroSustainability Talks* na Embaixada do Brasil em Londres; a participação na reunião do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) com objetivo de “inserção da visão do agronegócio brasileiro num fórum que debate o meio ambiente”, na República Tcheca (Marsicano, 2019).

Isto se coaduna com o argumento, também presente nesta gestão, da importância de “contrapartida” na cooperação (técnica), ou seja, que fosse uma “via de mão dupla” para a Empresa (Ferreira, 2022). Celso Moretti creditaria, por exemplo, o êxito da Embrapa no desenvolvimento de pesquisa em tecnologia tropical ao investimento em “[...] ciência, tecnologia e inovação agropecuária [...]” realizado pela sociedade brasileira via impostos e “devolvido” para a sociedade, conforme demonstrado no Balanço Social anual da Empresa (Romildo, 2019). A partir disso, justificaria o valor da Embrapa internamente (domesticamente) pela importância da pesquisa e “[...] porque o retorno é líquido e certo” para o País. Portanto, deveria haver a cobrança de “benefícios dessa cooperação com outros países” para o Brasil, o que seria realizado na forma de participação do setor privado nas negociações (Romildo, 2019).

Contrapartida

Moretti diz ainda que “se a sociedade brasileira paga impostos, e se esses impostos são investidos na Embrapa, **não podemos entregar de graça essas soluções** para os diversos países do mundo”.

De acordo com ele, **a forma** de o Brasil receber **benefícios** dessa cooperação com outros países é **introduzir o setor privado brasileiro nas negociações**. Se existe uma negociação, o setor privado pode entrar vendendo genética animal, genética vegetal e muitos outros produtos, afirma o presidente da empresa.

Embrapa global

Conforme disse Moretti, a Embrapa há alguns anos **deixou de ser estratégica apenas para o Brasil**. Ele observou que a empresa é “reconhecida globalmente pela sua competência em desenvolver soluções para a agricultura, para a pecuária e para o setor florestal **do cinturão tropical do globo**”.

Ele explicou que, por se situar no cinturão tropical do globo, ou seja, na região situada acima do Trópico de Capricórnio, a Embrapa é percebida como líder indiscutível de pesquisas no **setor de alimentos** nessa faixa da terra (Romildo, 2019, grifos nossos).

O alinhamento da Presidência da Embrapa à agenda internacional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) para o fortalecimento de relações bilaterais de cooperação e da abertura de novos mercados para o agronegócio brasileiro abarca, igualmente, questões referentes à internacionalização da própria Embrapa. Na missão conjunta a Abu Dhabi e Dubai, nos Emirados Árabes Unidos (EAU)⁴⁹⁹, em meados de janeiro de 2020 (Marsicano, 2020e), além de cooperação e trocas de tecnologias (Duarte, 2020; Marsicano, 2020e; Souza, T., 2020), também se aventaria a possibilidade de instalar um Escritório da Embrapa no país⁵⁰⁰

⁴⁹⁹ “As possibilidades de cooperação e intercâmbio de tecnologias, além da abertura de mercado e negócios para o Brasil são muito grandes”, disse o presidente da Embrapa” (Marsicano, 2020e).

⁵⁰⁰ Durante a finalização do acordo em 28 de janeiro de 2020: “Um dos próximos passos é avaliar com a ministra Tereza Cristina e o Ministério das Relações Exteriores a criação de um escritório em Abu Dhabi com apoio do governo local. “Estou otimista com as possibilidades com a capacidade de o escritório impulsionar os projetos da Embrapa e os negócios do setor privado na região. Se houver um diagnóstico positivo, podemos criar ainda em 2020”, diz Celso Moretti” (Duarte, 2020).

– com apoio da Apex-Brasil⁵⁰¹ –, cuja gestão seria voltada para “[...] negócios e de agricultura de oportunidades [...]”⁵⁰².

Neste sentido, dos quatro pilares estabelecidos para a atuação da Embrapa com os Emirados Árabes⁵⁰³, o quarto estaria direcionado para cooperação com a África. Neste eixo, a Empresa ofertaria tecnologia para ambiente tropical (prestação de serviço) e identificaria oportunidades para o setor privado nacional. Tal modelo estaria em definição naquele momento⁵⁰⁴.

O quarto pilar é uma atuação cooperativa na África. “As empresas privadas dos Emirados Árabes estão produzindo em países como **Madagascar, Sudão e Namíbia**, mas **não com tecnologias com a qualidade das desenvolvidas no Brasil**. As empresas brasileiras de genética animal, vegetal e de maquinário, por exemplo, teriam grandes oportunidades. O **objetivo é estabelecer uma parceria levando tecnologia desenvolvida pelo Brasil e levando o setor privado junto para aproveitar o espaço que vai se abrir nos Emirados Árabes e no Continente Africano**”, explica. E dá um exemplo: a Embrapa tem variedades de trigo adaptadas aos trópicos. A adoção em larga escala na África pode significar uma grande oportunidade para empresas de sementes e de equipamentos do Brasil (Duarte, 2020).

E eles (os Emirados) estão na outra extremidade, importam mais de 90% dos alimentos que consomem. Estão muito interessados nessa parceria conosco, para ajudar em duas frentes: estabelecer **segurança alimentar e trabalhar em parceria no continente africano**. Especificamente, as empresas Elite Agro e Agthia, já têm terras na África e estão produzindo lá. Como **nós temos tecnologia para clima tropical**, e eles têm terras em regiões assim, a ideia é que façamos isso por meio de **contratos de prestação de serviço e que também levemos o setor privado brasileiro conosco**.

Vamos dizer (supor) que querem produzir trigo na África. O setor privado brasileiro já comercializa as variedades desenvolvidas pela Embrapa para os trópicos, essa empresa (brasileira) pode vender lá. É importante frisar que a **Embrapa é uma empresa pública**. Quando nós vamos ao exterior, nossa ideia é procurar **identificar oportunidades para o setor privado brasileiro aproveitá-las** (Souza, T., 2020, grifos nossos).

⁵⁰¹ A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) tem representação em Abu Dhabi, capital dos Emirados Árabes Unidos (Marsicano, 2020a). Em 21 de julho, Embrapa e Apex-Brasil assinariam um Acordo Geral de Cooperação (AGC) e um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) para Atração de Investimentos; pelos quais, a parceria possibilitaria à Embrapa vir a acessar mercados e investidores, captando recursos, investimentos em P&D, compartilhamento de estruturas no exterior, internacionalização de negócios via auxílio da Apex-Brasil dentro outros (Furtado; Cipriano, 2020).

⁵⁰² “Moretti acredita que não haverá dificuldade para obter recursos para bons projetos. “E bons projetos na área da agricultura é o que a Embrapa sabe fazer”, garantiu. O presidente disse que a Embrapa tem cultivares protegidas por meio de *royalties* e que é possível firmar contratos com os Emirados para que estejam disponíveis para utilização no país. Entre as oportunidades de monetização e captação de recursos, está a do conhecimento, que inclui a orientação científica direcionada à realidade local” (Marsicano, 2020e).

⁵⁰³ O primeiro pilar seria a Embrapa auxiliar a estruturar a agropecuária do País, a fim de facilitar a articulação de ações conjuntas em pesquisa, desenvolvimento e inovação; o segundo, auxiliar o zoneamento agrícola de risco climático; o terceiro, desenvolver um sistema territorial de inteligência estratégica (Duarte, 2020; Souza, T., 2020).

⁵⁰⁴ “A Embrapa tem tecnologia para o mundo tropical, eles possuem recursos para investimento e querem a nossa ajuda para produção não só nos Emirados, mas também na África. Nós queremos definir um modelo para esta parceria, assim como para outros países, mas com envolvimento do setor privado brasileiro para que eles aproveitem as oportunidades”, diz Moretti.” (Duarte, 2020).

Em vista disto, mesmo que o continente africano fosse posteriormente nominado como prioritário nas iniciativas dessa gestão, ele estaria incluso no processo da Embrapa de internacionalização e investimento em estratégias voltadas ao mercado externo, em atenção a orientação do MAPA (Marsicano, 2020a). Como se depreende dos excertos anteriores, isto ocorreria na forma de projetos com a expertise da Empresa, considerando os interesses mútuos, a partir do investimento de governo ou países em projetos em solo africano, naquele caso dos EAU.

Esta diretriz seria revalidada em notícias, subsequentes, de retomada da presença no continente, particularmente na África subsaariana, via investimento dos Emirados Árabes (Marsicano, 2020a); da realização de negócios e captação de recursos para a Embrapa (Marsicano, 2020b) ⁵⁰⁵. Dentre as poucas reportagens que abordam a reaproximação com o continente, particularmente com países de língua portuguesa, e retomada de parcerias para “[...] compartilhar o conhecimento da pesquisa brasileira e a busca de soluções tecnológicas voltadas à agricultura tropical” (Marsicano, 2020f), esta direciona o foco a parceria em pesquisa. Aliás, naquele período, não haveria interesse em reabrir o escritório da Embrapa no continente, pois conforme mencionado, a parceria que estava sendo buscada seria com a Apex-Brasil - compartilhamento de estrutura (Furtado; Cipriano, 2020; Marsicano, 2020a; Souza, T., 2020) e com instituições locais (Souza, T., 2020).

Neste cenário bastante adverso para a cooperação técnica no formato Sul-Sul, em 2020 a Empresa estaria finalizando os poucos projetos assumidos, como corroboram os números dos gráficos 1, 2, 3. Diante disso, o Presidente da Embrapa, Celso Moretti, e o diretor da ABC, Ruy Pereira, com os respectivos representantes da área internacional da Embrapa e da Agência, reuniram-se na Sede da Embrapa (Brasília/DF), em 24 de janeiro, com o escopo de criar sinergias entre as equipes e examinar pendências dos projetos em etapa final de conclusão, assim como discutir prioridades em termos de projetos futuros (Cipriano, 2020). Haveria o estabelecimento de pontos focais entre as equipes como mecanismo de consulta permanente. Além disso, o destaque dado pelo Presidente Celso Moretti a necessidade de que as ações de cooperação técnico-científico envolvessem o setor privado brasileiro, com vistas a possíveis

⁵⁰⁵ “Moretti ressaltou que existe a intenção de retornar com a presença da Embrapa em território africano, porém **não mais como ajuda humanitária**, mas **buscando fortalecer a realização de negócios**. Na sua opinião, a África representa uma **oportunidade para captação de recursos na agenda internacional da Empresa**, que, por sua vez, tem atraído a atenção de governos de vários países, atualmente interessados em reestruturar o sistema de pesquisa agropecuária no país, inspirados no modelo brasileiro” (Marsicano, 2020b, grifo nosso).

oportunidades comerciais⁵⁰⁶, seria recebido pelo Diretor da ABC como proposta a ser construída. Assim, criar-se-ia a expectativa de constituição de um novo modelo de cooperação técnico-científica que incluiria o setor privado nacional⁵⁰⁷, a qual não se concretizaria.

Em termos de cooperação técnica, essas tratativas e negociações não produziram modificações no panorama vigente naquele momento. Primeiro, pela epidemia da COVID-19, que dificultaria a execução de projetos em andamento e postergaria novas prospecções em 2020 e parte de 2021 – vide os projetos cotonícolas na Seção 4. Segundo, pelo foco da Embrapa, que estaria direcionado: à cooperação com institutos de pesquisa, haja vista as tratativas de acordo de cooperação científica com instituições da África do Sul⁵⁰⁸, dos Emirados Árabes Unidos⁵⁰⁹, da Índia⁵¹⁰; à captação de recursos e realização de negócios com países do Oriente Médio como Emirados Árabes Unidos (Marsicano, 2020a, 2020b), com o continente africano (Marsicano, 2020a)⁵¹¹. Terceiro, porque em 2021 seria iniciada a discussão do novo planejamento estratégico da Embrapa para a área internacional (Araújo, A., 2021).

Em 2021, também estaria sendo realizado o planejamento estratégico da Embrapa (2021-2030), no qual a cooperação teria papel muito importante (Araújo, A., 2021; Caixeta, 2021). A Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento, nomearia um Grupo de Trabalho para coletar todo um conjunto de informações, com a finalidade de delinear e planejar a estratégia

⁵⁰⁶ “Moretti chamou a atenção para a necessidade das ações de cooperação técnico-científica contemplarem a presença do setor privado brasileiro, “abrindo oportunidades para os produtos nacionais em novos mercados internacionais.” Ruy Pereira sugeriu que as duas instituições construam uma proposta de modelo de cooperação que envolva fortemente o setor privado nacional” (Cipriano, 2020).

⁵⁰⁷ “O embaixador Ruy Pereira disse que a recente participação da Embrapa na viagem aos Emirados Árabes fez surgir “uma série de oportunidades para o Brasil principalmente nos mercados da África, do Oriente Médio e do Sudoeste Asiático”. Ruy Pereira informou que, a partir de agora, a Embrapa será convidada a se envolver em toda missão da ABC que tiver um componente de C&T ou de agro” (Cipriano, 2020).

⁵⁰⁸ “Moretti lembrou ainda as recomendações que têm recebido da ministra da Agricultura, Tereza Cristina, para que os contatos com as instituições de pesquisa africanas sejam reforçados. “Podemos colaborar em diferentes áreas, nas quais temos programas em desenvolvimento relacionados à adaptação nas regiões tropical e subtropical do planeta”, comentou, lembrando projetos realizados em países como Moçambique e Angola, voltados à capacitação e ao intercâmbio” (Marsicano, 2020e).

⁵⁰⁹ Cooperação em projetos de agricultura bioessalina entre a Embrapa e o *International Center for Biosaline Agriculture* (ICBA), dos Emirados Árabes, com oportunidade de troca de conhecimento. “Além da parceria firmada na área de agricultura bioessalina, as negociações envolvem a abertura de oportunidades de obtenção de financiamentos, venda de tecnologia e serviços, cooperação técnica e apoio a empresas brasileiras no exterior” (Marsicano, 2020c). MdE Embrapa e a Abu Dhabi *Agriculture & Food Safety Authority* (ADAFSA), dos Emirados Árabes Unidos (EAU) (Marsicano, 2021).

⁵¹⁰ Embrapa e institutos indianos: tratativa principal com foco no intercâmbio de germoplasma, controle de pragas e doenças e sistema de produção e cultivo de café; mas havia outras ações em andamento e propostas futuras cooperações (Cipriano, 2021).

⁵¹¹ “Para o presidente da Embrapa, existe um grande potencial relacionado à internacionalização das empresas brasileiras. Assim, tem defendido o continente africano como estratégico, por ser o meio do caminho para a China, potencial mercado e parceiro para o Brasil. “Além disso, 60% das terras agricultáveis do mundo estão na África; são 400 milhões de hectares de savana, e o Brasil é o único país do mundo que detém tecnologia para desenvolvimento da agricultura tropical”, justificando a importância de incentivar o setor privado brasileiro a ocupar espaços no cenário comercial do continente. ‘A Embrapa é um ponto chave para apoiar esse processo’” (Marsicano, 2020b).

de cooperação internacional da Embrapa. O pesquisador Alderi Araújo (2021), então Diretor-Chefe da UD Embrapa Algodão, e articulador internacional da unidade entre 2014 e abril de 2017, participara de reunião, em junho de 2021, com o GT, para apresentar as suas impressões nos projetos/programas de cooperação do qual participara, fazendo “[...] uma crítica e uma autocrítica da participação [...]” (Araújo, A., 2021). Apontaria como preocupação da Empresa quanto a cooperação internacional, os problemas ocorridos anteriormente, tais como “[...] gasto de energia das equipes, das unidades com a cooperação internacional e, obviamente, o retorno que essa cooperação possa trazer para a Empresa e para o Brasil. Porque quando traz para a Embrapa, está trazendo para o Brasil!” (Araújo, A., 2021). Neste sentido, ele aduz que a retomada do planejamento era essencial, pois todo planejamento tem um prazo, e precisa estar alinhado com as mudanças ocorridas⁵¹².

É interessante observar que, entre 2013 e 2016, o Projeto Especial FortRI realiza o diagnóstico e a avaliação da cooperação técnica internacional da Embrapa. Dentre as recomendações produzidas, tem-se a de extinguir a unidade internacional Embrapa África, que é efetivada. Todavia, apesar das sugestões dos articuladores internacionais e dos resultados relacionados a institucionalização da cooperação técnica, estes não seriam incorporados. Desta forma, continuaria a haver uma lacuna institucional em termos de valorização ou reconhecimento do pesquisador atuante na cooperação técnica internacional (no sistema de projetos, no sistema de avaliação individual, na carreira, pecuniariamente).

Consoante a análise de Maurício Lopes (2017), a institucionalização da cooperação técnica teria um papel positivo para a Embrapa, pois possibilitaria alinhar as agendas individuais, de equipes, de Unidade Descentralizadas e da própria Empresa (Lopes, 2017, p. 91), e com a oportunidade de agregar PD&I, como ganho extra para a Estatal. Este alinhamento é exemplificado na próxima seção, com o projeto cotonícola desenvolvido em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), no qual foi agregado pesquisa (PD&I), resultando em uma colheitadeira de uma linha voltada para a agricultura familiar.

Encerrando a análise parcial dessa gestão, dado o recorte temporal da tese (2008-2021), destaca-se o único evento integrando a Embrapa à pauta de cooperação técnica e a política externa brasileira com o continente africano neste período (2019-2021): “O Brasil e a África no Agro”, promovido pelo MRE (Diniz, 2021). Em 13 de outubro de 2021, com público-

⁵¹² Modificações ou resultados posteriores do GT não serão explorados, pois ultrapassam o período da tese. O objetivo é observar que, naquele momento, havia busca por dados e debates internos quanto a cooperação internacional; sobretudo, quanto a cooperação técnica e a possível formulação de uma estratégia futura.

alvo de representantes diplomáticos de 32 países africanos, o eixo do evento era apresentar as “[...] formas de cooperação - técnica, acadêmica, tecnológica, financeira e empresarial – com vistas a disseminar o modelo de sucesso do Brasil na área de agricultura tropical para aquele continente.” (Diniz, 2021). Por um lado, o então Ministro das Relações Exteriores, Carlos Alberto França, destacaria a segurança alimentar (SAN) e o desenvolvimento sustentável como cerne para a aproximação do Brasil com o continente africano na seara agrícola. O Diretor da ABC, Embaixador Ruy Pereira, apresentaria a cooperação técnica como um instrumento privilegiado de desenvolvimento, sendo que o continente compreenderia 1/3 dos projetos em execução naquele momento.

Por outro, o representante do Ministério da Agricultura (Mapa), o Secretário Executivo, Marco Montes, enfatizaria dois pontos, primeiro a agricultura como vetor para o cumprimento dos objetivos da Agenda 2030 (ODS), aliando segurança alimentar e desenvolvimento sustentável. O segundo, o Secretário frisaria a associação entre cooperação e a pauta comercial: “Vale destacar que a parceria é uma via de mão-dupla, ou seja, paralelamente a transferência de conhecimentos e tecnologias por parte do Brasil, é fundamental que a África se abra como mercado para comercialização de produtos nacionais” (Montes *apud* Diniz, 2021). Tal assertiva reforça o entendimento de alinhamento entre a Gestão Celso Moretti e o Mapa quanto a atrelar a cooperação à pauta comercial, como já fora proposto nas negociações com a ABC, em janeiro de 2020 (Cipriano, 2020). A Embrapa, representada pelo Diretor de P&D, Guy de Capdeville, e o pesquisador, Alexandre Amaral, teria a exposição das capacidades da Estatal em tecnologias sustentáveis em agricultura tropical.

Amaral enfatizou ainda as vantagens da Embrapa como parceira internacional. Segundo ele, a **Empresa tem permissão para manter representações no exterior**, o que permite a rápida e diferenciada resposta da Embrapa às oportunidades de cooperação científicas e negócios. O pesquisador destacou ainda que as parcerias com a **Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil)**, além de **centros de pesquisa e universidades** têm permitido importantes interações tanto no âmbito de **cooperação para o desenvolvimento**, quanto para a interação na **fronteira do conhecimento**, quanto para o **licenciamento de ativos no exterior e a atração de investimentos estrangeiros**. “Hoje temos mais de 150 acordos internacionais com 127 instituições de mais de 50 países”, pontuou, lembrando que a **África é uma das prioridades para a Embrapa no que se refere à cooperação hoje** (Diniz, 2021, grifos nossos).

O Diretor de P&D, Guy de Capdeville, em entrevista ao Programa AgroMais (TVUOL, 2021), em 20 de outubro de 2021, sobre o evento do dia 13, seria ainda mais enfático quanto a associar a cooperação técnica à iniciativa privada brasileira. O Diretor defenderia o apoio da Embrapa aos países africanos, via cooperação técnica, provendo tecnologia, mas acompanhado do empresariado agrícola brasileiro que proveria a estrutura comercial necessária

para o desenvolvimento agrícola, isto é, ganho de escala e questões relacionadas a comercialização da produção⁵¹³. Ele afirmaria, por fim, a ideia de constituição de uma “parceria ganha-ganha”, de “retorno para o Brasil”, consequentemente, que a cooperação técnica brasileira pudesse garantir segurança alimentar aos parceiros africanos, mas estivesse associada a negócios que oportunizassem algum tipo de retorno para o Brasil, não fossem apenas uma “doação” unilateral do País.

O Diretor Executivo argumentaria, ainda, que a experiência da cooperação técnica executada pela Embrapa não teria sido eficiente para desenvolver a agricultura local. Capdeville considerava que, além da transferência de conhecimento científico-tecnológico para os países (institutos locais), seria necessário conjugá-la com o conhecimento e a experiência comercial (mercado) que o empresariado agrícola brasileiro poderia prover.

Porque os nossos produtores, eles adotam a ciência, eles adotam a tecnologia. E como eles já conhecem, levamos a capacitação para esses países africanos, por meio da Embrapa, levando tecnologia, nós levando o empresariado, o empresariado ajuda a ensinar os agricultores daquele local, em parcerias comerciais, a produzirem na escala em que o Brasil produz hoje, com as tecnologias que o Brasil produz hoje. E isso é fundamental de ser combinado. **Porque a Embrapa já tentou, no passado, ir e educar, e transferir tecnologias, para vários países africanos. Mas a coisa acaba não avançando por falta, exatamente, de uma estrutura logística de conhecimento, não só científico e tecnológico, mas do empresariado propriamente dito, que sabe produzir, que sabe comercializar.** Então, eu acho que isso é que é fundamental que a gente desenvolva: ações tanto **científicas-tecnológicas e de transferência de tecnologia, mas associada a questões de mercado.** É assim que a gente vai levar para a África e apoiar aqueles países com um agro [agronegócio] mais robusto e já **avançando com parcerias comerciais com o Brasil.** Eu acho que isso é extremamente salutar para o nosso País (Capdeville *apud* TVUOL, 2021, transcrição nossa, grifos nossos).

O Diretor Executivo também abordaria a questão da incipiente participação dos empresários do agronegócio brasileiro na África. Examinado, a partir da experiência da participação da Embrapa na cooperação técnica internacional, o Diretor ponderou como limitada a atuação do agronegócio do País no continente africano. Capdeville aduziria, ainda, como essencial a ampliação da “[...] fronteira agrícola do Brasil com a África [...]”, ou seja, da pauta comercial relacionada a agricultura. O apoio do agronegócio brasileiro ao setor agrícola africano seria identificado como importante não apenas na questão de retorno comercial (vendas

⁵¹³ “O empresariado, através dos produtores rurais, que têm capacidade de avançarem para outros países, eles não só ajudarão esses outros países com esse avanço tecnológico, com o suporte científico da Embrapa, mas também trazendo estrutura comercial que possa, não só beneficiar o Brasil, mas também beneficiar a África. Então, nós consideramos extremamente importante combinarmos a nossa indústria, o nosso agro [agronegócio] forte, com a ciência e a tecnologia para apoiarmos esses países. E, também, isso acaba abrindo novas oportunidades de fornecimento de fontes de matérias-primas em várias frentes para os nossos compradores na região asiática, principalmente China, Emirados Árabes, entre outros” (Capdeville *apud* TVUOL, 2021, transcrição nossa).

de produtos) para o Brasil, mas como importante impulso para ganho de escala da produção local e disseminação das tecnologias que a Embrapa leva para o continente.

Eu acho que o olhar já existe. Estava faltando a gente provocar isso, e ter essa combinação da ciência e tecnologia, do fornecimento de cultivares, com o empresariado. E isso já vem sendo trabalhado **pela Agência Brasileira de Cooperação**, que é coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores, e estamos fazendo **várias discussões**, exatamente para **como a gente pode integrar o empresariado com a ciência e tecnologia levando para esses países esse conhecimento, e esse fortalecimento comercial que a gente poderá ampliar**, porque não podemos esquecer a África é um continente muito populoso, com muita demanda por alimento. Então, eu acho que isso seria a forma mais adequada de casarmos o nosso apoio a esses países que precisam conhecer essas tecnologias, precisam tê-las disponíveis para ajudá-los a **vencer a insegurança alimentar**, mas fazendo isso de forma em **que ambos os países ganhem. Para nós irmos para lá, só para doarmos o nosso conhecimento, nós já testamos isso no passado e isso não é tão eficiente como esse movimento que a gente faz agora**. E com a Agência Brasileira de Cooperação retomando essas negociações com esses países, isso com certeza vai ampliar muito esse escopo. E vários desses países, já estão nos procurando aqui para discutirmos **parcerias com instituições científicas desses países**. Já consequência desse evento que aconteceu no MRE, vários embaixadores já estão vindo aqui visitarem a Embrapa para conhecerem o que a gente pode fazer juntos. (Capdeville *apud* TVUOL, 2021, transcrição nossa).

Nós estarmos lá com o nosso empresariado, nós estaremos ajudando esses países a terem **segurança alimentar e estaremos combinado negócios com isso**. Então, isso será fundamental para crescermos, cada vez mais, nessa **parceria com a África**, e ampliar o escopo de produção agropecuária e de ganho, e **de retorno para o Brasil**, sem dúvida nenhuma, tem que ser uma **parceria ganha-ganha**, se não ela não faz sentido (Capdeville *apud* TVUOL, 2021, transcrição nossa).

De acordo com as diretrizes da gestão e com o VII Plano Diretor da Embrapa (PDE) (2020), no planejamento institucional, observa-se que a ênfase é dada a cooperação científica e de negócios, ao vincular a possibilidade de abrir representações no exterior para essa finalidade (Diniz, 2021). Além disso, quando elenca a parceria com a ABC/MRE, primeiro o faz de forma a associá-la tanto a cooperação para o desenvolvimento quanto à científica; segundo, a relaciona entre outras instituições parceiras, não singularizando a parceria. No que tange às posições da Diretoria da Embrapa, desde o início da presidência Celso Moretti, observa-se em reportagens (Romildo, 2019) e eventos (Diniz, 2021; TVUOL, 2021) uma postura que advoga uma dimensão mais “pró-econômica” (interesses econômicos-empresariais) na cooperação técnica prestada pela cooperação internacional para o desenvolvimento brasileira.

Em termos de ações, destaca-se a tentativa de negociação de um novo modelo de cooperação com a ABC, em janeiro de 2020 (Cipriano, 2020), voltada para associar a negociação de cooperação técnica à iniciativa privada nacional, visando oportunidades mercadológicas no continente. No final do ano seguinte, a entrevista para o Programa AgroMais, o Diretor Executivo, Guy de Capdeville, seria ainda mais explícito quanto a postura da Diretoria Executiva da Embrapa e as expectativas da cooperação técnica para o continente

africano, em um novo formato, associando a cooperação técnica com o estímulo a participação do agronegócio brasileiro - cooperação econômica, em alinhamento a Diplomacia do Agronegócio. Embora, mencione “agronegócio”, agregar cooperação técnica à iniciativa privada, em nenhum momento o termo “Diplomacia do Agronegócio” foi mencionado nos documentos ou falas dos funcionários nas reportagens da Embrapa, ou nas entrevistas realizadas para a tese. Não se aprofundará nessa dinâmica devido ao limite do recorte temporal da tese (2008-2021), e ao fato desses indícios indicarem uma tendência para o período (2019-2022), requerendo coletar mais dados e realizar mais entrevistas a fim de amparar o processo de análise.

5.2 A UNIDADE DESCENTRALIZADA (UD) EMBRAPA ALGODÃO: A COOPERAÇÃO COTONÍCOLA BILATERAL DA EMBRAPA COM PAÍSES AFRICANOS (2008-2021)

A Unidade Embrapa Algodão foi instituída em 1975 (Deliberação n. 19/75 da Diretoria Executiva da Embrapa) como Centro Nacional de Pesquisa de Algodão (CNPA), em Campina Grande, na Paraíba, região Nordeste do Brasil, com a missão de coordenar, planejar e executar pesquisas com algodão no País. No começo, suas pesquisas estavam circunscritas a duas linhas de desenvolvimento de cultivares e sistemas de produção: do algodoeiro arbóreo – cultivado na região Nordeste, e do algodoeiro herbáceo – cultivado nas demais regiões. Em 1980, o Primeiro Programa Nacional de Pesquisa de Algodão (PNP-Algodão) seria elaborado (Embrapa Algodão, 2008). Em 1981, em razão da importância socioeconômica alcançada pela cultura do sisal na região do semiárido, esta foi incluída na missão da Unidade.

Em 1985, a infestação e o estabelecimento do inseto bicudo-do-algodoeiro (*Anthonomus grandis*) no Nordeste, levaria a diminuição do cultivo do algodão devido à impossibilidade dos produtores de “[...] adotar as tecnologias necessárias para a convivência com a praga” (Embrapa Algodão, 2008, p. 5). Nesta conjuntura, a UD diversificaria seu portfólio agregando as culturas do amendoim, mamona e gergelim. Com o declínio da produção de algodão na principal região produtora do País até aquele momento, o cultivo se desloca para a região do cerrado, no contexto da adaptação da soja àquele bioma - Programa PRODECER. Na década de 1990, a Embrapa Algodão participaria com a pesquisa para a introdução da cultura no cerrado – *e.g.* cultivar CNPA ITA 90 -, sendo fundamental para adaptar o algodão ao novo bioma: primeiro no Mato Grosso, depois Goiás e na Bahia.

Em 2021, o Brasil foi o quarto maior produtor mundial de algodão e o segundo maior exportador. Atualmente, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Bahia e demais estados do Matopiba (Maranhão, Piauí e Tocantins) fazem parte do cinturão de produção da agricultura cotonícola empresarial. A Embrapa Algodão tem desenvolvido variedades transgênicas para este mercado (Santos, E., 2017), bem como, orgânicas e convencionais para a agricultura familiar do Nordeste. As cultivares convencionais têm, inclusive, alcançado outros países distantes, por duas formas de disseminação. Na forma de tecnologia compartilhada gratuitamente, domínio público, por meio da cooperação técnica internacional com a África, via ABC/MRE, com os projetos Cotton-4 (Santos E., 2016), Cotton-4+Togo, Cotton-Shire Zambeze e Cotton Victoria. E na forma de tecnologia licenciada, com a cobrança de *royalties*, por meio da inserção no mercado dos Estados Unidos, devido a maior produtividade e custo mais baixo de produção apresentado pelas cultivares brasileiras (Santos, E., 2016; Santos, E.; Zambudio; Campos, 2017).

No **Quadro comparativo 18**, dividiu-se a cooperação cotonícola bilateral da Embrapa com países africanos em 4 fases, com escopo de proporcionar uma visualização sistematizada. Na **1ª Fase (2006-2012)**, desenrola-se as etapas do Projeto piloto Cotton-4 (BRA/04/043-S110): prospecção e diagnóstico (2006-2007); negociação (2008-2009); assinatura (2009) e implementação do Projeto Cotton-4 (2009-2012), sob orçamento da ABC/MRE. Na **2ª Fase (2012-2014)**, ocorreria o ingresso dos recursos do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), a partir da aprovação dos Projetos Guarda-chuva BRA/12/002 (África) e GCP/RLA/199/BRA (América do Sul). O primeiro possibilitaria a finalização do Projeto Cotton-4 (2012-2013), promovendo, simultaneamente, a explosão da demanda por projetos de cooperação técnica estruturantes regionais – negociação e prospecção, entre 2012 e 2014. O segundo, iniciaria a demanda de projetos-país por países do Mercosul e Associados, e o Haiti (2013-2014).

Na **3ª Fase (2014-2018)**, em um cenário de sobrecarga operacional da UD Embrapa Algodão e das decisões da Diretoria Executiva da Empresa, com base em novas diretrizes para cooperação, haveria: a assinatura de apenas 2 PCT regionais e a retração da atuação, com encerramento da participação nos projetos em 2018. Na **4ª Fase (2019-2023)**, a partir de 2021/22, haveria a negociação da participação da Empresa na nova fase do projeto Shire-Zambeze (com novos parâmetros) e o contraponto dos resultados positivos dos PCT com a América do Sul, em 2019/2021. No texto, optou-se por deixar a divisão de acordo com os

períodos das gestões da Unidade (2008-2013; 2014-2018; 2018-2020; 2020-2021), com foco no Projeto BRA/12/002 (2012) ⁵¹⁴.

Na Embrapa Algodão, ocorreria em abril de 2008 a posse do pesquisador **Napoleão Beltrão** como Chefe-Geral (**abr./2008 a jul./2013**)⁵¹⁵ – correspondente a 1ª Fase e início da 2ª. A proposta da gestão seria, por um lado, aumentar as ações de PD&I dos produtos da UD, para a agricultura empresarial (novas cultivares e sistemas de produção) e continuidade nas de agricultura familiar (pesquisas nas fazendas e uso de UTDs), e estudos sobre mudanças climáticas (Oliveira, D., 2008). E, por outro, a gestão buscaria desenvolver um “[...] projeto de criação do Observatório de Oleaginosas e Fibrosas em sincronia com os escritórios de prospecção de tecnologias da Embrapa instalados nos Estados Unidos, na Europa e na África” (Oliveira, D., 2008), sobre o qual não se encontrou informações posteriores.

A atuação da Unidade Descentralizada (UD) estaria alinhada, por sua vez, com a Diretriz 5 do V Plano Diretor da Embrapa (PDE) 2008-2011-2023 (Embrapa, 2008c), a qual abordava a expansão da atuação internacional em apoio ao desenvolvimento da agricultura do Brasil e à transferência de tecnologia. Em vista disso, a Embrapa Algodão adotaria no IV Plano Diretor da Unidade (PDU) duas estratégias: (a) cooperação técnica e prestação de serviço, e (b) projetos em PD&I⁵¹⁶.

Referente a primeira, tratado no PDE como uma “subestratégia” (Embrapa, 2008c, p. 41), o IV PDU previa contribuir para “Aumentar a cooperação técnica e a prestação de serviços em países de interesse estratégico para o Brasil” com ações gerenciais⁵¹⁷, estipulando metas e indicadores anuais entre 2008 e 2011, para os projetos de cooperação internacional - 1 por ano (Embrapa Algodão, 2008).

⁵¹⁴ Com o objetivo de facilitar a leitura, as fases ou etapas serão divididas acompanhando as gestões da Unidade durante o período, iniciando a partir de 2008, quando a gestão adota o PDI 2008-2011-2023, alinhando-se as metas de internacionalização da Empresa. Com ênfase em 2014, quando as alterações incidem nos subprojetos do projeto guarda-chuva BRA/12/002 (2012).

⁵¹⁵ Nomeados os pesquisadores Liv Soares Severino, como chefe-adjunto de Comunicação e Negócios, e Carlos Alberto Domingues da Silva, como chefe-adjunto de Pesquisa & Desenvolvimento. A pesquisadora Maria Auxiliadora Lemos Barros permaneceria como chefe-adjunta de Administração.

⁵¹⁶ A Estratégia Associada 20 do PDE era “Construir parcerias nacionais e internacionais para projetos de PD&I em consonância com os Objetivos Estratégicos da Embrapa.”, e a contribuição da UD seria “Estabelecer parcerias nacionais e internacionais para projetos de PD&I em consonância com os Objetivos Estratégicos da Embrapa” (Embrapa Algodão, 2008). Esta se coadunaria com o propósito institucional da Empresa.

⁵¹⁷ Ações Gerenciais Novas: “Aprimorar os canais de comunicação com a sociedade, Capacitação de pesquisadores e analistas em inglês, Contratação de pesquisadores, elaborar e implementar projetos estratégicos integrados, Estabelecer estrutura física para o desenvolvimento de pesquisas com culturas irrigadas; Planejar, acompanhar e gerir a Unidade com base nos resultados finalísticos; Promover a acreditação dos Laboratórios. Ações Gerenciais em Andamento: Capacitação de gerentes; Capacitação de pessoal; Capacitação do pessoal de apoio e administrativo; Contratação de empregados; Estabelecimento de parcerias; Implantação da Lei de Inovação; Incrementar ações para captação de recursos financeiros; Incremento de projetos de transferência de tecnologia” (Embrapa Algodão, 2008).

Como mencionado, tal meta fora indicada pela Assessoria de Relações Internacionais (ARI), em reunião regional com os articuladores internacionais das UD's, em maio de 2008, mês subsequente ao lançamento do V PDE (Rodrigues; Barroso; Peixoto, 2008). Estas ações seriam publicizadas nos Relatórios de Atividades, publicados pela Unidade Embrapa Algodão, sobre os anos de 2008 a 2011 (Embrapa Algodão, 2010a, b, 2011, 2012), cobrindo o quadriênio do PDU, com bastante destaque para o Projeto Cotton-4 e o projeto de biodiesel com a América Latina – cultura da mamona. O Projeto Cotton-4, como iniciativa da “alta política” (Leite, I., 2013), entrelaçando a política comercial brasileira e a CSSD no caso do algodão (Bueno, 2018a, 2020), adveio de uma demanda externa direta do MRE que a Presidência da Embrapa (Diretoria da Embrapa) priorizaria.

Este processo de indução da cooperação técnica a partir da Diretoria Executiva da Empresa, via área internacional (ARI), para as Unidades Descentralizadas (UD), já poderia ser indício de ausência de autonomia da UD perante as demandas de PCT apontada por Santana (2018, p. 24) e por Rodolfo Oliveira (2022). Adriana Bueno (2021) aduziu em entrevista que, em razão do tamanho, orçamento e volume dos PCT de algodão para uma única Unidade – a Embrapa Algodão -, a Diretoria Executiva da Embrapa teria avocado para si, a responsabilidade das decisões dos projetos cotonícolas⁵¹⁸. Esta informação seria corroborado pela entrevista com Daniel Ferreira (2022), quando atribui às decisões de descontinuidade do Projeto Cotton Victoria, em 2014, e do Projeto Shire Zambeze, em 2018, à Diretoria Executiva. Da mesma forma que Rodolfo Oliveira (2022), no caso da finalização do Projeto Cotton-4 + Togo em 2018. Isto é, tanto para iniciar quanto para finalizar os projetos, a Diretoria Executiva da Embrapa teria a palavra final.

Basicamente, desde 2007 a UD recebia visitas de comitivas de pesquisadores e empresários africanos demonstrando interesse nas pesquisas ali realizadas, com destaque para o algodão. Em fevereiro de 2009, o Chefe Adjunto de P&D (março/2008 a jul./2013), Carlos Alberto Domingues da Silva, em visita técnica oficial ao Chade e Mali, aduziria que "As oportunidades na África estão apenas começando para os pesquisadores da nossa Unidade. Temos muito conhecimento adquirido que pode muito bem estar sendo adaptado pelos agricultores africanos" (Oliveira, D., 2009).

Conjunturalmente, por um lado, havia diretrizes da Estatal e da Unidade estabelecidas e estimulando e/ou induzindo a cooperação internacional; por outro, recursos financeiros abundantes para os projetos cotonícolas, especialmente a partir de 2012. É neste cenário que

⁵¹⁸ Recorda-se que a entrevistada ingressou na Secretaria de Relações Internacionais da Embrapa em outubro de 2010.

ocorre: a negociação, assinatura e encerramento do Projeto Cotton-4, com Benin, Burkina Faso, Chade, Mali (2009-2013)⁵¹⁹; o começo da negociação da segunda fase, o Cotton-4 + Togo, e do Projeto Shire-Zambeze, com Moçambique e Malawi, ambos assinados em 2014; além do início das prospecções dos projetos Cotton Victoria e dos direcionados a países da América do Sul (GCP/RLA/199/BRA)⁵²⁰. Além, é claro, da execução de outros projetos de cooperação técnica internacional e atividades isoladas relacionados a tópicos como biocombustíveis, segurança alimentar e nutricional, e a culturas tais quais mamona, gergelim e amendoim, que estão dentro do escopo da Unidade, conforme a Nota Técnica de 2018 da UD⁵²¹.

Os dados disponibilizados pela UD Embrapa Algodão (2018), na Nota Técnica, abordando o período de janeiro de 2011 a junho de 2018, servirão para ilustrar a dimensão da participação na cooperação internacional cotonícola, assim como o deslocamento entre os projetos guarda-chuvas, ainda que não seja o objetivo desta tese. Ao quantificar as viagens das equipes (Pesquisadores A, Analistas A, Técnicos A), os dias alocados, indicar o destino e o projeto atrelado, e calcular os custos diários do salário empregado, tem-se uma dimensão do suporte da UD: foram 216 viagens (missões) realizadas por pesquisadores, que totalizariam 2.073 dias dedicados, ao custo equivalente aproximado de R\$ 4.092.732,00⁵²² para a Embrapa Algodão.

⁵¹⁹ Vale recordar que Sebastião Barbosa – funcionário aposentado da Embrapa desde 2006 - fora contratado como consultor pela ABC/MRE para o Projeto - missões em 2008 e 2009.

⁵²⁰ O escritório Regional da FAO, a FAO-Chile, em Santiago no Chile, coordena o projeto, contratando consultores, que também realizam diagnóstico e prospecção, compartilhando com a Embrapa seus achados (Bueno, 2018a, p. 193-194). Bueno (2018a) aponta que compartilhar a governança e, em alguma medida, a execução técnica, como diferencial dessa cooperação trilateral.

⁵²¹ Os Projetos executados pela UD, mas não relacionados a Algodão, foram excluídos da contagem para a realização das tabelas. Dos outros projetos, participaram 30 funcionários, entre janeiro de 2011 e setembro de 2016, cuja concentração de viagens ocorreria no ano de 2011. O tempo alocado para tais viagens teria resultado no somatório de 255 dias, com custo total arredondado de 511.888,00 reais para a Empresa. Os países destino foram: Bolívia, Colômbia, Cuba, Equador, Honduras, Mali, Nicarágua, Paraguai (ordem alfabética).

⁵²² “Custos considerados – A precificação do apoio prestado pela Embrapa Algodão considerou somente os custos do salário da equipe durante os dias de viagem. Deve-se esclarecer que o custo real é consideravelmente superior ao que está quantificado nesta Nota Técnica, pois a equipe dedica bastante tempo a atividades adicionais, como: i) participando de reuniões preparatórias para as viagens; ii) tramitando os documentos de autorização de viagem e elaborando relatórios após o regresso; iii) interagindo com os parceiros estrangeiros ao longo da execução do projeto; e iv) recepcionando visitantes em missão ao Brasil e apoiando na logística para sua recepção. Existem também os custos relativos ao envolvimento de várias pessoas que dão suporte administrativo e estratégico, como para a tramitação de documentos de viagem e gestores que acompanham as atividades. Outro custo que não foi computado é o deslocamento rodoviário da equipe que em geral toma voos nos aeroportos de João Pessoa ou Recife e geram despesas com diárias para motoristas e uso de veículos que não são cobertos pelos financiadores” (Embrapa Algodão, 2018, p. 1).

Tabela 3 - Participação da equipe da Embrapa Algodão: viagem de funcionário por PCT cotonícola/ano

	Projeto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
BRA/12/002	C4	19	25	10	0	2				56
	C4 + Togo				2	8	19	2		31
	Tanzânia	2								2
	C. Victoria			2	1	1				4
	Shire-Zambeze			4		7	1	2		14
ProSavana-PI*			1	4	5	1				11
GCP/RLA/199/BRA	Paraguai			3	4	6	5	3		21
	Peru			5	2	3	5	3	2	20
	Colômbia				2	2		3	1	8
	Chile				1	5		4	1	11
	Argentina						4	1		5
Total		21	26	28	17	35	34	18	4	178

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Nota Técnica da Embrapa Algodão de 2018 (Embrapa Algodão, 2018).

*Ações relacionadas a algodão (Moçambique).

Entre 2013 e 2014, verifica-se aumento de atividades de prospecção, diagnóstico e assinatura de projetos de cooperação cotonícolas, com deslocamento do eixo de projetos com a África (BRA/12/002) para a América do Sul – países do Mercosul e Associados (GCP/RLA/199/BRA). Em 2013, realizam-se as prospecções dos projetos estruturantes regionais Cotton Victoria e Shire-Zambeze na esfera do BRA/12/002, e as prospecções dos projeto-país de Paraguai e Peru no âmbito do GCP/RLA/199/BRA (trilateral).

Em 2014, para o BRA/12/002 são realizados os diagnósticos do Cotton Victoria e do Cotton-4 + Togo, sendo que a implementação do primeiro é transferida para a responsabilidade da UFLA como IBC em 2015; e para o GCP/RLA/199/BRA, realiza-se a prospecção na Colômbia, sendo que o Chile está inserido nas ações regionais do Projeto, em razão da sede do Escritório da FAO-Chile. Logo, a Embrapa assumiria a execução de 2 projetos estruturantes regionais na África (Shire-Zambeze e Cotton-4 + Togo), e 3 projetos-país na América do Sul (Paraguai, Peru, Colômbia).

Tabela 4 - Participação da equipe da UD Embrapa Algodão: somatório dos dias das viagens dos funcionários alocados por PCT cotonícola/ano

	Projeto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
BRA/12/002	C4	188	241	51		6				486
	C4 + Togo				30	109	268	22		429
	Tanzânia	32								32
	C. Victoria			60	16	16				92
	Shire-Zambeze			40		50	6	27		123
ProSavana-PI*			21	40	49	6				116
GCP/RLA/199/BRA	Paraguai			21	22	45	32	23		143
	Peru			39	12	39	39	27	17	173
	Colômbia				28	24		33	8	93
	Chile				6	25		25	5	61
	Argentina						53	6		59
Total		220	262	251	163	320	398	163	30	1.807

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Nota Técnica da Embrapa Algodão de 2018 (Embrapa Algodão, 2018).

*Ações relacionadas a algodão (Moçambique).

Outro dado que se percebe com as tabelas, é que por serem regionais – abarcar grupo de países de uma região -, os projetos com países africanos alocam mais recursos humanos em viagens e tempo de duração das missões⁵²³. Salienta-se que, mesmo com o deslocamento gradual para a América do Sul, haveria, proporcionalmente, redução do número de viagens e diárias por serem projeto-país.

Com as duas tabelas, pode-se observar que o comprometimento da Unidade com as ações de cooperação em 2011 e 2012 já era expressivo com um projeto sendo implementado (Cotton-4). Com o aumento da execução das prospecções, diagnósticos e assinaturas de PCT entre 2013 e 2014, e início das implementações a partir de 2015, o comprometimento tornava-se mais significativo, considerando que esses projetos têm uma previsão de implementação de 3 ou 4 anos, sem levar em conta possíveis prorrogações. Este panorama suporta a afirmação de sobrecarga de projetos cotonícolas em execução simultânea, gerando dificuldade de capacidade operacional responsiva por parte da Embrapa Algodão (Araújo, A., 2021; Ferreira, 2022;

⁵²³ Agrega-se que operacionalmente as missões para o continente africano têm custos mais elevados: gastos com diárias, custos de transporte e de equipamentos, grandes distâncias a serem percorridas - problemas de infraestrutura regional resultam em deslocamentos mais longos e mais caros (Barbosa P., 2012). No caso das missões, o tempo gasto nos deslocamentos, seja de avião, seja terrestre (rodoviário), influi na quantidade de dias da missão (Severino, 2021).

Severino, 2021). Este fator somado a mudança de diretrizes de atuação internacional da Embrapa - Relatório de Diretrizes de 2014 (Embrapa, 2014b; Lopes, 2017), conduziria a retração da atuação da Empresa nos projetos algodoeiros com a África a partir de 2014, como será analisado na sequência.

Em 03 de março de 2014, **Sebastião Barbosa** tomaria posse como Chefe-Geral da Embrapa Algodão (2014-2018)⁵²⁴. Naquele ano, a UD contava na sua estrutura com: modernos laboratórios; 8 campos experimentais no Brasil; 209 empregados (entre pesquisadores, analistas, técnicos e assistentes); e uma carteira de 29 projetos de pesquisa e transferência de tecnologia. Dentre os projetos, destacava-se projeto Melhoramento do Algodoeiro no Brasil, devido às cultivares lançadas para a região do cerrado, e a projetos de agroecologia para agricultura familiar (Santos, E., 2014b).

Neste período de mudança gerencial, os desafios que o Chefe-Geral elencaria seriam: aperfeiçoamento PD&I em sinergia com as prioridades definidas pela Diretoria-Executiva; na promoção da sustentabilidade do algodão no Semiárido; fortalecimento da UD no Cerrado com ampliação das parcerias – aproximação com outras UD's, universidades, agências regionais, estaduais, nacionais vinculadas ao setor, e com centros internacionais de PD&I do algodão - em prol de novas cultivares, aproximação do setor produtivo (Santos, E., 2014a, 2014b). Desta maneira, corresponderia à demanda do setor algodoeiro por mais apoio da Embrapa para o controle de pragas, como no caso do surto da Helicoverpa, por exemplo. Para tal suporte ao setor, a Presidência da Embrapa estaria repensando a programação de pesquisa, presença no Brasil e parcerias com setor privado sob novos modelos (Moraes, 2014)⁵²⁵. Em alinhamento da UD à Diretoria e a gestão de Maurício Lopes (2012-2015-2018), haveria várias notícias institucionais desde o desenvolvimento de tecnologias para manejo de pragas, como o bicudo-do-algodoeiro; de novas variedades de algodão; eventos de integração para os cotonicultores conhecendo a programação de pesquisa da Empresa para o cerrado.

No que se refere à cooperação internacional, o processo de revisão desencadeado pela desconstituição da Embrapa Internacional (INC) e pela mudança de presidência em outubro de 2012, levaria à reavaliação da atuação internacional da Empresa. Tal reavaliação dar-se-ia com

⁵²⁴ Sebastião Barbosa assume a gestão em março, apesar de ter sido nomeado em 18/12/2013, sucedendo Maria Auxiliadora Lemos Barros, que respondia interinamente pela Chefia desde o falecimento do pesquisador Napoleão Beltrão, em julho de 2013 (Santos, E., 2014a). Na ocasião da posse, assumem também os chefes-adjuntos: na Chefia de Pesquisa e Desenvolvimento, Liv Soares Severino (entrevistado pela autora), na Chefia de Transferência de Tecnologia, Valdinei Soffiati, e na Chefia de Administração, Bruno Coelho Soares.

⁵²⁵ Em 2013, a Embrapa atuaria em resposta à demanda do Governo Federal, com o desenvolvimento do “[...] programa Caravana Embrapa, que visitou diversos estados do país entre 2013 e 2014 para divulgar ações emergenciais e o manejo integrado de pragas com foco na Helicoverpa (N. da A.)” (Bueno, 2018a, p. 213).

o Projeto Especial Fortalecimento da Internacionalização da Embrapa (FortRI) em 2013 – reuniões, workshops com chefias e Articuladores internacionais de UCs e UD's -, gerando o Relatório Preliminar em 2014, com novas diretrizes. A partir dessas diretrizes, caberia às UD's manter a articulação com a PEB, contato também com outros atores além ABC/MRE; potencializar a presença em outros continentes, além do americano, cuja estratégia seria “priorizar projetos de cooperação científica e técnica envolvendo ações de melhoramento preventivo, conhecimento da biodiversidade e intercâmbio de material genético;” (Embrapa, 2014b, p. 4).

Neste período haveria a decisão marco para a retração nos PCT algodoeiros bilaterais com países africanos: após iniciar a prospecção do Projeto Cotton Victoria, a Diretoria Executiva decidiria pela não participação da Embrapa como IBC executora (Ferreira, 2022) e, indiretamente, a opção pelos projetos da América do Sul, já em prospecção/diagnóstico⁵²⁶. De acordo com Daniel Ferreira (2022), pesquisador da Unidade e integrante da missão de prospecção do Projeto Cotton Victoria, a decisão tomada em Brasília (Sede da Embrapa), teria sido com base na avaliação da proposta e identificação de que se trataria de um projeto com ênfase na extensão rural, em “descolamento da Missão da Empresa” em P&D⁵²⁷.

Agrega-se ao elemento descolamento, a colocação de Liv Severino, Chefe em P&D (2014-2018), e de Alderi Araújo (2021), articulador internacional da UD Embrapa Algodão naquele período (2014-2017): a Empresa não assumiria os projetos Cotton Victoria, assim como, posteriormente, os com Equador e Bolívia⁵²⁸, por falta de “capacidade operacional” devido ao grande número de projetos em execução simultaneamente. Esta afirmação estaria em consonância com os dados das Tabelas 3 e 4, que dimensionam participação da equipe da UD. Ademais, havia as demandas domésticas para serem atendidas pela UD, tais como auxílio para lidar com o surto da praga *Helicoverpa* – Programa Caravana da Embrapa (Bueno, 2018a, p. 213).

⁵²⁶ Adriana Bueno aduz que (2018a, p. 194) “Não se pode desconsiderar o contexto político em que o projeto com a FAO está inserido: o brasileiro José Graziano ocupa, desde 2012 (com mandato previsto até julho de 2019), o cargo de Diretor-Geral da FAO e, assim, tem buscado ampliar a carteira de projetos do Brasil com essa organização, sobretudo por meio de órgãos como a ABC, o antigo MDA e a própria Embrapa”.

⁵²⁷ Liv Severino (2021) corrobora de certa forma com esse ponto, ao relacionar também ter havido questionamento por parte da Embrapa quanto ao modelo do projeto do Lago Vitória (Cotton Victoria), em que teria ocorrido a proposição de alterações por parte da Empresa. Mas não houve mais detalhamento sobre essa proposição durante a entrevista.

⁵²⁸ Projeto com o Equador foi implementado pelas IBCs: Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER), Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) e Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), de 17/08/2017 a 31/12/2021; Projeto com a Bolívia foi implementado pelas IBCs: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Paraíba (EMATER-PB), Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), de 13/06/2017 a 30/06/2022.

Além do mais, como se pôde observar, a capacidade operacional da unidade não seria a única questão em discussão pela alta gestão da Empresa (Diretoria Executiva) para a continuidade nos projetos de cooperação técnica algodoeira. Outros pontos seriam colocados em pauta, como alinhamento e/ou desalinhamento da atuação dos pesquisadores a Missão institucional (P&D) – extensão rural -; aporte massivo de recursos humanos em horas técnicas para PCT, visto como gasto - sem contrapartida para a Estatal.

Respalda, igualmente, a ocorrência de reavaliação da atuação da Embrapa no Projeto BRA/12/002, as afirmações do Relatório Final do Projeto C4+Togo, redigido pela ABC/MRE em 13/08/2020. Nele, a ABC/MRE indicaria ter havido “[...] mudança interna das diretrizes da Embrapa sobre o apoio à cooperação técnica internacional [...]” a qual não apenas comprometera a comunicação entre as instituições, mas também conduziu ao “afastamento” da Embrapa em 2017, e a não assumir novos “[...] compromissos relacionados à CSS [...]” em 2018 (Relatório Final Projeto Cotton-4+Togo, 2020). Em dezembro de 2016, tais mudanças resultariam no retorno ao Brasil do coordenador técnico do Projeto Cotton-4 + Togo no Mali, José Di Stefano, sem substituição por outro especialista⁵²⁹. Este “afastamento” da Embrapa geraria escassez de recursos humanos disponíveis para o projeto em 2017. Isto é, levaria a realização de poucas atividades/missões por parte da Empresa⁵³⁰, com atuação da Amipa para suprir lacunas sobre o laboratório de *Trichogramma*⁵³¹; e encerramento da participação efetiva da Estatal, em dezembro de 2018.

A ausência de coordenação do projeto Cotton-4 + Togo no Mali, seria seguida pela indicação de ponto focal, no Brasil, para coordenação do projeto, a partir de 2017: o analista da Secretaria de Relações Internacionais (SRI), Rodolfo Osório de Oliveira. Esta indicação ocorreria, de forma oficial, na reunião do II Comitê Gestor, em abril de 2017. Nesta reunião, segundo a ABC/MRE, quando em discussão sobre a continuidade das atividades, seria expresso

⁵²⁹ Segundo Rodolfo Oliveira (2022), então analista da SRI, a Diretoria Executiva da Embrapa avaliara que “[...] não valia a pena continuar com o custo de manter um pesquisador da Embrapa fora do País por tanto tempo.”, por isso, não renovaria a continuidade do pesquisador como coordenador do Projeto no Mali, optando por um ponto focal da Empresa no Brasil. Isto é, não teria mais coordenador técnico de projeto de cooperação no exterior.

⁵³⁰ Capacitação no Togo sobre Manejo Integrado de Pragas (MIP), nas missões de 10 a 19/06/2017 e de 13 a 17/07/2017, por exemplo. Como a Embrapa não continuaria executando as atividades, a Amipa seria convidada a assumir o tópico de controle biológico e pragas no laboratório do Mali.

⁵³¹ A Amipa realizou missão de capacitação para controle biológico e pragas, no laboratório de produção de *Trichogramma*, Estação de Sotuba, Bamako, Mali, de 15 a 18/10/2019, em que auxiliou na elaboração do plano estratégico; proveu capacitação de produção de *Trichogramma* na sede da Associação em Uberlândia, MG, Brasil, de 30/11/19 a 07/12/19, validando o plano. A partir desta atuação, a Amipa passa a ser considerada como “[...] um excelente ator para contribuir como instituição executora no sentido de desenvolver os produtos de fortalecimento do laboratório de Sotuba e do aumento da produção de *Trichogramma*” (Relatório Final C4+Togo, 2020).

pela Embrapa que a Estatal “[...] não atuava na área de práticas extensionistas, restringindo-se apenas as áreas de pesquisas” (Relatório Final Projeto Cotton-4+Togo, 2020). Pode-se considerar tal afirmação, como um indicativo de posicionamento quanto à atuação ou execução de atividades no Projeto Cotton-4 + Togo que viessem a se enquadrar nessa categoria.

O posicionamento no Projeto C4 + Togo, se coaduna com as colocações de Ferreira (2022), de que a questão da atividade “extensão” seria um grande ponto de questionamento pela Diretoria Executiva, para a continuidade das atividades e renovação do projeto Cotton-Shire Zambeze, assim como para outros projetos algodão. Isto ocorreria desde a gestão anterior a de Sebastião Barbosa (2018-2019), ou seja, Maurício Lopes, com relação ao Projeto Cotton Victoria, por exemplo. Esta afirmação, está em consonância com a assertiva de Antônio Prado, coordenador de Cooperação Técnica da Embrapa em 2012, de que a Empresa não atuaria em extensão rural na transferência de conhecimentos sobre agricultura tropical (Prado, 2012 *apud* Albuquerque, 2013, p. 204)⁵³².

Assim, dentro de uma dinâmica de reavaliação da aceitação da demanda das atividades da cooperação técnica no geral - Projeto Estruturante FortRI, 2013-2016 -; da Diretoria Executiva para a cooperação algodoeira - o deslocamento de pesquisadores para realizar extensão rural ao invés de realizar P&D no Brasil -; e em específico na UD Embrapa Algodão - o grande número de projetos cotonícolas simultâneos, do fluxo intenso de viagens de pesquisadores, a falta de capacidade operacional, o desalinhamento da missão institucional (Araújo, A., 2021; Ferreira, 2022; Severino, 2021) -; decorreria este desengajamento da Embrapa do projeto BRA/12/002 (Ferreira, 2022).

Outro ponto mencionado como objeto de controvérsia para a Presidência da Embrapa, é a questão do domínio público de variedades cedidas para os projetos de cooperação técnica (PCT) de algodão (Caixeta, 2021). Dentro do propósito do programa de melhoramento genético do algodoeiro da Embrapa, com o desenvolvimento de novas variedades para o ambiente tropical, destacava-se naquele período a questão do êxito de algumas variedades convencionais (não transgênicas) no continente africano e na América Latina, via PCT, e na América do Norte.

⁵³² Antonio Prado, coordenador de Cooperação Técnica da Embrapa, afirmaria em 2012 que a “[...] EMBRAPA não atua em extensão rural [...]” nos projetos de cooperação técnica (Prado, 2012 *apud* Albuquerque, 2013, p. 204). Como Presidente da Embrapa, Pedro Arraes, em 06/12/2010, também faria essa afirmação, atribuindo tal papel a outras empresas ou instituições tais como universidades - audiência no Senado Federal sobre a criação da Embrapa Internacional (Arraes, 2010 *apud* Leite, I., 2013, p. 229-230). No governo Dilma haveria a tentativa de lançar uma empresa pública de extensão rural, com apoio do então presidente da Embrapa Maurício Lopes (Leite, I., 2013, p. 237). Criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Decreto nº 8.252, de 26 de maio de 2014), pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública.

Este êxito expõe a questão dos recursos e financiamento da pesquisa da Empresa, pois, uma vez cedidas para o PCT, a Empresa não recebe pagamentos de *royalties* (Caixeta, 2021).

No caso dos PCT na África, cedidas gratuitamente durante o funcionamento dos projetos, as cultivares BRS 293, BRS 286 e BRS Seridó demonstraram excelente adaptação nos países participantes do Projeto Cotton-4 (Mali, Benin, Burkina Faso e Chade) (Santos, E., 2016). No caso dos EUA, as cultivares que haviam sido registradas pela Embrapa no Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), BRS 286 (2013), BRS 293 (2014) e BRS 335 (2016), se colocavam como uma opção atrativa em termos de custo-benefício em relação as transgênicas (Santos, E., 2016). Além da demonstração da qualidade genética das cultivares da Embrapa, havia expectativa de colocá-las como alternativa para “[...] a exploração comercial nos estados integrantes do chamado cinturão algodoeiro dos Estados Unidos” (Santos, E.; Zambudio; Campos; 2017)⁵³³.

A questão do envio de cultivares para serem testados em outros países, a análise e conhecimento adquirido com esta prática, é interessante para a Empresa em um primeiro momento; mas insuficiente para ser considerado como um benefício mútuo – trata-se de um “[...] ganho bastante limitado [...]” (Severino, 2021). Primeiro, seria um ganho limitado porque não haveria troca de germoplasma com os institutos locais – apenas envio de variedades por parte do Brasil (Araújo, A., 2021). Segundo, seria um ganho limitado porque não estaria sendo efetivada a expectativa de cooperação científica ou alguma forma de captação de recursos para pesquisa; ou de negócios com a tecnologia da Empresa, tais como ocorreria com as sementes convencionais nos EUA.

"Os ganhos genéticos obtidos pelas cultivares da Embrapa estão atraindo o interesse de outros países produtores e poderão criar possibilidades de negócios, a partir da exportação da genética das cultivares brasileiras. Cultivares convencionais de algodoeiro da Embrapa estão sendo avaliadas em países da África Ocidental, da América Latina e nos Estados Unidos", explica o chefe-geral da Embrapa Algodão (Campina Grande, PB), Sebastião Barbosa.

O interesse dos países da África e da América Latina pelo algodão brasileiro surgiu a partir das ações em projetos de cooperação internacional da Embrapa em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações Exteriores, e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), nos quais a Empresa disponibiliza suas cultivares convencionais para avaliação. Esses projetos têm o objetivo de transferir tecnologia brasileira de produção de algodão como forma de ajuda internacional a países em desenvolvimento. Na África, mais especificamente no Mali, Benin, Burkina Faso e Chade, os resultados indicam excelente adaptação das cultivares BRS 293, BRS 286 e BRS Seridó (Santos, E., 2016).

⁵³³ Em julho de 2015, o Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a Embrapa e a *Internacional Seed Technology* (IST) formalizou a parceria para inserção comercial da Embrapa nos EUA. O contrato de licenciamento para multiplicação e exploração comercial em território estadunidense de sementes das cultivares de algodão BRS 286, BRS 293 e BRS 335 foi assinado entre elas em janeiro de 2017, tendo sido agenciado pela Embrapa Produtos e Mercado.

Em 2021, o Coordenador-Geral de África (CGAA) da ABC, Nelci Caixeta, ressaltaria a tendência da agricultura algodoeira estadunidense de busca pelas variedades sem transgenia. Isto estaria proporcionando à Embrapa exportar esse material não “utilizado” pelos agricultores brasileiros, gerando recursos para a Empresa. Em contrapartida, a dinâmica dos projetos de cooperação, em que esse material fora disponibilizado gratuitamente, sem retorno financeiro, seria questionado pela presidência da Empresa (Caixeta, 2021). Neste sentido, este tipo de questionamento acabaria tendo consequências, e, às vezes, dificultando a participação da Empresa nos projetos (Caixeta, 2021).

De acordo com o entrevistado Liv Severino (2021), pesquisador da UD, a multiplicação das variedades disponibilizadas para os PCT não seria surpresa ou teria restrição legal, nem geraria prejuízo para a Empresa⁵³⁴, sendo vista como positiva a aceitação e utilização. A sua crítica, por sua vez, seria à falta de uma estratégia de inserção do Brasil no mercado de sementes do continente africano, pois haveria demanda e necessidade local por sementes de boa qualidade. A Embrapa poderia licenciar a multiplicação com parceria privada, de variedades tropicais, provavelmente mais adequadas do que as disponibilizadas pelos países de clima temperado – EUA, Índia e China (Severino, 2021). Este ponto sobre o licenciamento e a iniciativa privada, ilustra também o interesse comercial natural para a Empresa que depende de recursos do governo federal e dos *royalties* para financiar pesquisas. Em 2021, momento em que se fazia mais necessária a busca por recursos externos para pesquisa, por orientação da gestão, dada a escassez de recursos (Bueno, 2021), a oportunidade aberta pelos projetos de cooperação técnica poderia ser promissora. Ressalta-se, que não há nenhum indício de venda casada de material genético nos projetos cotonícolas estudados ou nas entrevistas realizadas, todas as variedades foram cedidas gratuitamente, no modo de domínio público.

Em 19 de fevereiro de 2018, após Sebastião Barbosa deixar o cargo em cumprimento de decisão judicial (Santos, E., 2018), **Liv Soares Severino**⁵³⁵ assumiria interinamente a Chefia-geral da Embrapa Algodão, até que fosse realizado um novo processo seletivo para o cargo (2018 a 2020)⁵³⁶. Neste sentido, a gestão teria caráter provisório, para o qual ele frisaria

⁵³⁴ Na sua perspectiva, não geraria “[...] perdas para a Empresa [...]” porque já haveria variedades atuais melhores do que as disponibilizadas para os projetos (Severino, 2021). Isto coaduna-se com a literatura de que a Embrapa disponibilizaria tecnologias relativamente antigas (Lima, Melina, 2012, p. 91).

⁵³⁵ Engenheiro agrônomo pela Universidade Federal do Ceará (1997), Mestre em Fitotecnia pela Universidade Federal de Viçosa (2000), Doutor em Agronomia pela Texas Tech University, EUA (2012). Pesquisador da Embrapa Algodão desde 2002, tendo sido na unidade: Chefe-Adjunto de Comunicação e Negócios (2008-2009), Chefe-Adjunto de Pesquisa e Desenvolvimento (2014-2018) e Chefe-Geral da Embrapa Algodão (2018-2020).

⁵³⁶ Em substituição, assumiria a Chefia de P&D o pesquisador Everaldo Medeiros (02/2018 - 11/2018).

a importância da discussão do processo de reestruturação das Unidades Descentralizadas (UDs) com finalidade de melhor cumprimento da Missão da Empresa, mantendo a aproximação com o setor privado e o alinhamento com as diretrizes da Diretoria Executiva da Embrapa (Guaraldo, 2018). Em julho, seriam iniciadas as negociações da parceria da Embrapa Algodão com a Ampa, com a finalidade de ampliar os trabalhos no controle biológico de pragas nas culturas agrícolas de Minas Gerais (Guaraldo, 2018).

Em relação à cooperação, a postura da gestão seria a de abrir um debate interno na Unidade sobre como tornar a cooperação mais efetiva e com ganhos para o Brasil⁵³⁷, numa iniciativa de tentar construir uma estratégia (Severino, 2021). Ao ter participado, em 2008, das primeiras negociações do Projeto Cotton-4, Liv Severino observou que não se realizava um debate interno prévio: sobre a realidade da África, sobre o que a Embrapa poderia oferecer ou fazer. Ou seja, atendia-se às demandas sem reflexão interna na Unidade, sem tentativa de constituir uma estratégia que fosse benéfica ou “mais benéfica” do ponto de vista da Missão da Empresa, que é a pesquisa agropecuária para o Brasil (Severino, 2021). O pesquisador ilustraria a falta de estratégia, com a perda de oportunidade de aprendizado sobre a *Helicoverpa* – aprender o manejo, como identificar, tecnologias aplicáveis -, a custo baixo, porque a viagem estava sendo paga pela cooperação (Severino, 2021). Em 2013, o prejuízo causado pela praga na agricultura brasileira foi de bilhões de reais, e com a presença de pesquisadores da Embrapa na África, poderia ter tido ganho de conhecimento, sendo parte da cooperação, e aplicá-lo no Brasil. Em convergência com a missão da Embrapa e com as diretrizes (Embrapa, 2014b), Severino também apontaria a questão de aliar estrategicamente a cooperação técnica à pesquisa científica⁵³⁸.

Haveria, igualmente, sintonia entre a UD e a Diretoria Executiva no que concerne aos projetos cotonícolas para a África, inclusive quanto ao encerramento em 2018⁵³⁹. Depois da saída do coordenador do Projeto C4 + Togo, no Mali (dez. 2016), e da “[...] ausência técnica da Embrapa em 2017 [...]” (Relatório Final do Projeto C-4 + Togo, 2020), teria havido 3 reuniões entre ABC/MRE e Embrapa, em 2018, na tentativa de garantir a execução e finalização dos

⁵³⁷ “[...] como nós podemos fazer essa cooperação ser mais efetiva, e que também tenha ganhos para o Brasil” (Severino, 2021).

⁵³⁸ “Esse é só um pequeno exemplo de como é a falta de estratégia que a gente tem de não discutir internamente e simplesmente ir fazendo as coisas sem aproveitar a oportunidade dentro do nosso campo que seria essa: a de pesquisa científica para fortalecer os laços e aprender coisas novas, aprender coisas que são realmente estratégicas para o Brasil. E esse é só um exemplo, na verdade, existem dezenas de outros exemplos, de coisas que nós poderíamos ter feito nessa oportunidade e não fizemos por falta dessa discussão” (Severino, 2021).

⁵³⁹ De acordo com Santana (2018), o objetivo das modificações na área internacional – de SRI para GREI/SERI em fevereiro de 2018 - seria dar a UD mais autonomia para executar e avaliar os projetos, o que não estaria ocorrendo, vide o caso do projeto Shire-Zambeze (Ferreira, 2022).

projetos, todas sem êxito (Oliveira, R., 2022; Relatório Final do Projeto C-4 + Togo, 2020)⁵⁴⁰. Haja vista que, a Diretoria Executiva, no final de 2018, decidiria pela não continuidade da Embrapa na execução do Projeto Cotton-4 + Togo⁵⁴¹ e do Shire-Zambeze (Ferreira, 2022; Oliveira, R., 2022).

No que toca ao projeto Cotton Zimbábue (S010), a Embrapa integrou a missão de prospecção⁵⁴², em novembro de 2018, sendo que as negociações ocorreram em 2019 e perpassaram o começo da presidência de Celso Moretti (julho). Contudo, não progrediram e resultaram na não participação da Empresa no projeto algodoeiro (Oliveira, R., 2022; Severino, 2021). Em contrapartida, haveria a manutenção da execução dos projetos-país com Paraguai (2014-2020), Peru (2015-2019), Colômbia (2016-2022)⁵⁴³, conforme a programação estabelecida. Aliás, em 2018, no âmbito deste, seriam apresentados para serem financiados projetos de desenvolvimento de maquinário para agricultura familiar, que viria, posteriormente, a ser um dos pontos de comparação entre as duas cooperações.

Em outubro de 2020, o pesquisador **Alderi Emidio de Araújo**⁵⁴⁴ assumiria a Chefia-geral da Embrapa Algodão (2020-2023)⁵⁴⁵, no contexto da pandemia da COVID-19, e no período em que o progressivo aumento de demanda por tecnologias estava exigindo grande esforço da equipe técnico-científica para a produção de algodão e nas culturas da mamona, gergelim e amendoim (Santos, E.; Duarte, 2020). Em termos de gestão, sua proposta incluiria incremento do aporte tecnológico aos pequenos produtores de algodão do Semiárido, ativos de

⁵⁴⁰ “A Agência Brasileira de Cooperação realizou ao menos três reuniões (01 com a Diretoria da Embrapa, na sede e 02 reuniões na ABC) para se definir o futuro dos projetos e garantir a responsabilidade da instituição até o término dos projetos em execução. A ABC foi informada, à época, que a Embrapa não assumiria novos compromissos relacionados a CSS” (Relatório Final Cotton-4+Togo, 2020).

⁵⁴¹ “Em razão do afastamento da Embrapa no ano de 2018 e 2019, não foi possível a validação dos planos operativos pela instituição.” (p. 66), afastamento impediu implementar a revitalização da infraestrutura dos laboratórios, falta de quadro técnico ABC (p. 70); em 2017/2018, não houve missões de capacitação em plantio direto.

⁵⁴² As IBCs participantes na missão de prospecção foram: a Embrapa, a Anater e a Emater/MG, conjuntamente com ABC/MRE. As instituições implementadoras técnicas brasileiras que assinaram o projeto, em 12/12/2019, foram: EPAMIG, EMATER-MG e a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (MAPA).

⁵⁴³ Neste, a Embrapa atua em parceria com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Paraíba (EMATER-PB) e com o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA).

⁵⁴⁴ Engenheiro agrônomo formado pela Universidade Federal da Paraíba (1987), Mestre em Fitopatologia pela Universidade Federal de Viçosa (1994), Doutor em Agronomia na área de Fitopatologia pela ESALQ/USP (2008). É pesquisador da Embrapa desde 1989, trabalhou na Embrapa Amazônia Ocidental (Manaus, AM) (1989-1997). Está desde 1997 na Embrapa Algodão, onde foi: Chefe-adjunto de P&D (1999-2003) e articulador internacional (2014- abril/2017) coordenando as ações de cooperação técnica com países africanos e sul-americanos e cooperação científica com o CIRAD-França. Seria reconduzido ao cargo de Chefe-Geral da Embrapa Algodão em 27/10/2022 para um segundo mandato, que findaria com a posse como Diretor-Executivo de Governança e Gestão (DE-GG) em 10/08/2023 (Guaraldo, 2023b).

⁵⁴⁵ Foram nomeados para cargos de chefes-adjuntos os pesquisadores Nair Helena de Castro Arriel (Pesquisa e Desenvolvimento), Odilon Reny Ribeiro da Silva (Administração) e João Henrique Zonta (Transferência de Tecnologia).

inovação, desenvolvimento de ações voltadas ao uso de coprodutos de sisal, desenvolvimento de programas de pesquisa direcionados à automação dos sistemas de produção, inserindo a Embrapa no contexto da agricultura 4.0 (Santos, E.; Duarte, 2020)⁵⁴⁶. Os principais resultados da gestão teriam sido: a aproximação do setor produtivo (em números das 67 parcerias com foco em projetos de inovação, 55 foram com representantes do setor produtivo); a atuação em rede com outras unidades; redução de custos; e 26 projetos em andamento com foco nas cadeias produtivas do algodão, gergelim, amendoim, mamona e sisal (Santos, E., 2022a).

Na cooperação internacional cotonícola, a participação da Embrapa como IBC executora nos projetos bilaterais com países africanos já estaria encerrada por decisão da Diretoria Executiva em 2018 (Ferreira, 2022; Oliveira, R. 2022), com a conclusão da participação do Cotton-4 + Togo⁵⁴⁷ e Shire-Zambeze naquele ano. Em 2021, a ABC/MRE convidaria a Unidade, para participar de um projeto que, inicialmente, envolveria a temática de troca de informações sobre germoplasma e melhoramento preventivo (Araújo, A., 2021). O desenvolvimento das negociações não será aprofundado, por extrapolar o período temporal da tese.

Em contrapartida, no tocante ao projeto de cooperação Sul-Sul trilateral +Algodão (GCP/RLA/199/BRA), que integra as ações do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, estava em finalização o projeto Paraguai (2014-2020) e em execução o projeto Colômbia (2016-2022). O Projeto +Algodão teve resultados considerados promissores tanto para o Projeto como um todo, quanto para os Projetos dos países individualmente, quanto para a Embrapa e para sua Missão institucional “Viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura, em benefício da sociedade brasileira”.

“A FAO, com muita visão, aportou recursos buscando melhorar a qualidade de vida dos pequenos produtores. Com as **tecnologias desenvolvidas ou aperfeiçoadas no âmbito do projeto**, nós poderemos **contribuir para reduzir o esforço dos pequenos produtores e aumentar a produtividade** para **viabilizar a produção de algodão no Semiárido e nos demais países membros da cooperação**”, disse Alderi Araújo, chefe-geral da Embrapa Algodão (Santos, E., 2022b, grifos nossos).

Nesta acepção, principalmente em termos de aperfeiçoamento ou desenvolvimento de tecnologias, ou seja, gerar “[...] inovação para a sociedade [...]” (Araújo, A., 2021). Dentre as

⁵⁴⁶ “Neste sentido, Alderi Araújo afirma que a Embrapa Algodão deverá “fortalecer as parcerias já existentes e ampliar sua abrangência para as diversas áreas do conhecimento científico voltado ao agronegócio, assim como, aproximá-la ainda mais de instituições públicas e privadas de pesquisa, universidades, consultores e associações de produtores, visando manter a empresa na vanguarda da inovação voltada ao agronegócio do algodão e das demais culturas com as quais a Unidade trabalha”” (Santos, E., Duarte, T., 2020).

⁵⁴⁷ Segundo Relatório Final do Projeto, elaborado e finalizado pela ABC/MRE, em 13 de agosto de 2020, a Embrapa não teria entregado um relatório final do projeto, cujo compromisso fora assumido na III reunião do Comitê Gestor, Lomé, Togo, 2017.

abaixo elencadas no excerto, a “[...] geração de produto [...]” apontada por Alderi Araújo (2021), a partir dos projetos de cooperação técnica, pode ser ilustrada com a máquina de colheita de algodão de uma linha para pequenos produtores de algodão. Esta servirá tanto para os produtores participantes do projeto quanto para os pequenos agricultores brasileiros (Santos, E.; Souza, P., 2020; Santos, E., 2022).

Entre os equipamentos apresentados estavam cultivadores para preparo do solo adaptados para pequenas propriedades, plantadeira adaptada ao cultivo de sementes de algodão orgânico, miniusina de beneficiamento de algodão e deslintadora de algodão por flambagem (equipamento que retira o excesso de fibra da semente para viabilizar o cultivo com plantadeiras). Outra importante contribuição da Embrapa Algodão no projeto é o protótipo da máquina de colheita de algodão de uma linha, especialmente adaptado para uso em pequenas superfícies para atender às necessidades dos pequenos produtores de algodão, já testada no Brasil e atualmente encontra-se em validação no Paraguai (Santos, E., 2022b).

Em entrevista para a autora em 2021, o então Chefe-Geral da Embrapa-Algodão, Alderi Araújo (2021), compararia as cooperações algodoceiras bilateral africana e trilateral com os países da América do Sul, considerando o entendimento de que a cooperação deveria ser uma “via de mão dupla”. No primeiro caso, teria se tratado de “[...] uma via de mão única praticamente [...]”. Ainda que a Embrapa tivesse ganho “visibilidade” ao posicionar a Empresa na agricultura tropical no mundo, atendido a “demanda do Ministério de Relações Exteriores” como uma “política de Estado”, isto não teria resultado naquilo que interpreta como essencial na “[...] geração de conhecimento, de inovação [...]” (Araújo, A., 2021).

Foi uma via de mão única praticamente. E a gente, claro, que a gente ganha alguma coisa no sentido de que a gente ganha visibilidade; a gente está atendendo a uma demanda do Ministério das Relações Exteriores; a gente está atendendo a uma política de Estado. E, obviamente, pela experiência que a Embrapa tem, em termos de agricultura tropical no mundo, nós estamos nos posicionando no nosso território de agricultura tropical e obviamente a gente ganha visibilidade com isso, mas o ganho efetivo em termos de avanço científico, em termos de geração de conhecimento, de inovação, a esse ganho que eu acho que é fundamental para uma empresa como a Embrapa, que trabalha na fronteira do conhecimento, que precisa estar gerando inovação para a sociedade, isso acho que faltou (Araújo, A., 2021).

No período em que fora articulador internacional da Unidade - entre 2014 e abril de 2017 - dentro da cooperação técnica realizada nos “[...] moldes do IBA e da ABC, desse acordo do IBA com a ABC [...]” (Araújo, A., 2021), teria orientado as equipes que participavam dos projetos na África, para que buscassem identificar convergências entre os sistemas de produção. O pesquisador-articulador internacional buscava, assim, que o conhecimento adquirido pudesse ser aplicado na agricultura familiar do semiárido brasileiro.

[...] identificar pontos que são convergentes entre sistemas de produção na África e o sistema de produção de algodão da agricultura familiar do semiárido. E a gente tentar encontrar interfaces que pudessem fazer com que o conhecimento que a gente está transmitindo lá, mas ao mesmo tempo adquirindo esse conhecimento, que a gente possa utilizar também aqui, junto dos nossos produtores da região semiárida, que trabalha basicamente com a agricultura familiar e são pequenos produtores (Araújo, A., 2021).

No entanto, essa cooperação técnica realizada teria expendido “muito esforço”, “muita dedicação” da Embrapa, mas não teria o resultado considerado “adequado”, isto é: “[...] ganho efetivo em termos de mudança institucional, de transformação institucional, conhecimento agregado [...]” para a Empresa (Araújo, A., 2021). De forma diversa dos projetos com a América do Sul, nos quais ele considera haver distinções - um “outro desenho” - que possibilitaram projetos de pesquisa financiados pela FAO. Essas pesquisas geraram produtos que significaram “[...] quebra de paradigmas no sistema de produção do algodão. Então isso é importante, coisa que a gente não obteve nos países africanos” (Araújo, A., 2021).

Neste sentido, conforme Adriana Gregolin, coordenadora do projeto + Algodão, do Escritório FAO Chile, um dos eixos de ação do projeto +Algodão é “[...] conectar iniciativas dos países produtores de algodão da América Latina, para buscar inovações em termos de pesquisa, máquinas, técnicas sustentáveis de manejo e produção agrícola, entre outros, incluindo os diferentes modelos de produção e segmentos de produtores [...]” (Revista Rural, 2020). Logo, desenvolver a colheitadeira estaria dentro dos propósitos do projeto, e seria considerada como uma das ações “[...] marco do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, por meio do projeto +Algodão, no que se refere à troca de conhecimento e inovações tecnológicas [...]” (FAO, 2022).

Esta distinção apontada nos projetos de cooperação técnica de algodão coordenados pela FAO, coaduna-se com a análise realizada na tese de Adriana Bueno (2018a). O fato de a FAO ter seu próprio modo de operar, nomeadamente ao optar por estimular o desenvolvimento de tecnologias com os recursos do projeto, é visto como positivo para uma empresa de pesquisa como a Embrapa. Não é objetivo da tese identificar as possíveis questões políticas atreladas aos projetos trilaterais, apenas destaca-se a sua existência, com a presidência da FAO pelo brasileiro José Graziano (2012-2015, 2016-2019) e a busca pela ampliação da carteira de projetos com a Embrapa (Bueno, 2018a, p. 194).

Além disso, a FAO caracteriza-se por ser um órgão especializado, ou seja, com forte viés político e técnico. Nos projetos trilaterais de algodão, ABC aloca recursos financeiros diretamente na FAO, assim como o PNUD, porém a FAO executa a maior parte de ações e atividades balizada por seu próprio *modus operandi* (contratação de consultores, aquisição de equipamentos, subsídio técnico nas atividades-fim dos projetos-país, estímulo ao uso de determinadas técnicas agrônômicas, dentre outras).

Portanto, a FAO possui relevância não apenas política, para a coordenação da governança da parceria, mas também técnica, tendo influência considerável nos resultados dos produtos esperados de cunho técnico (Bueno, 2018a, p. 194).

Esta distinção entre modelos de projetos, encontraria respaldo também nas afirmações de Cecilia Malaguti (ABC/MRE), responsável pela Cooperação Sul-Sul Trilateral com Organismos Internacionais pela ABC/MRE, de que a parceria com a Embrapa contempla desenvolver tecnologias direcionadas para os pequenos agricultores algodoeiros da América Latina (Santos, E., 2022b). Ou seja, a inovação e geração de produtos está inclusa no projeto com a FAO, cumprindo o que poderia se nominar de “via de mão dupla” condizente com o esperado para uma empresa que “trabalha na fronteira do conhecimento” (Araújo, A., 2021). Aliás, tais tecnologias poderão vir a ser compartilhada com países do continente africano.

Por sua vez, Cecilia Malaguti (ABC/MRE) lembrou que o programa está completando dez anos de existência e teve início a partir de recursos do contencioso do algodão, por meio do qual o governo brasileiro alocou recursos financeiros para desenvolver projetos na América Latina e na África. “Dentro das **demandas**, que foram **identificadas** nos primeiros **cinco** anos do programa, **percebemos que novas tecnologias voltadas para o pequeno produtor seriam essenciais**. Por isso, **nós firmamos a parceria com a Embrapa para desenvolver tecnologias em favor do pequeno agricultor**. Hoje, nós estamos vendo parte **dessas tecnologias de colheita, de plantação e de deslincamento, além do protótipo da colheitadeira**, que está sendo validado pelos países da região. Nós consideramos que essas pequenas inovações podem e vão fazer diferença para o pequeno produtor tanto da América Latina, quanto da África”, vislumbrou.

Segundo Malaguti, **apesar das tecnologias terem sido desenvolvidas para a América Latina, há previsão de serem compartilhadas também com os países da África**. “Acreditamos que o impacto gerado por esses equipamentos será muito superior ao que inicialmente nós estimávamos. E nós vamos mostrar os resultados desses dez anos de parceria no Congresso Brasileiro do Algodão”, adiantou (Santos, E., 2022b, grifos nossos).

Também corroboraria a fala de Rafael Zavala, representante da FAO no Brasil, ao legitimar em sua análise a importância da Embrapa como instituição de pesquisa e, por sua vez, ao reconhecer o desenvolvimento de tecnologias como relevante para o Projeto, e para a agricultura familiar.

Zavala também reforçou a importância da Embrapa como instituição. “Em países como o México, Colômbia e outros da América Central, as instituições de pesquisa como a Embrapa praticamente desapareceram. O estado brasileiro se preocupou por manter a instituição e essa foi uma grande lição do Brasil para a América Latina. O que estamos fazendo é exportar a importância de apoiar a pesquisa aplicada na agricultura e na alimentação”, declarou. “O Brasil tem sido um laboratório de políticas públicas para agricultura familiar e, neste caso, a **Embrapa é um laboratório de inovação no desenvolvimento das famílias vinculadas à produção de algodão**. Esse **tipo de tecnologia** economiza tempo para as famílias e isso é maior qualidade de vida para as áreas rurais”, acrescentou (Santos, E., 2022b, grifos nossos).

A partir dessas experiências, e a perspectiva de que cooperação deveria ser uma “via de mão dupla”, o Chefe da Embrapa Algodão, Alderi Araújo, ponderaria que “O ideal seria que nós fizéssemos a cooperação técnica, mas que ao mesmo tempo nós pudéssemos fazer cooperação científica, e que essa cooperação científica pudesse colocar à disposição do mercado inovação e conhecimento, sobretudo, obviamente, no mercado brasileiro” (Araújo, A., 2021). Com esta observação, a ideia era negociar os próximos projetos, inclusive aquela proposta da ABC/MRE, sob a perspectiva desse direcionamento de aproximar cooperação técnica e cooperação científica. Isto iria ao encontro dos parâmetros das negociações do Projeto Shire-Zambeze em 2022, com as diretrizes da Diretoria Executiva de não assumir a execução de um projeto essencialmente de extensão técnica. Ou seja, seria necessário que o projeto tenha um componente de capacitação ou pesquisa a ser realizado pela Embrapa, e agregar outra instituição que execute as atividades de extensão – *e.g.* acompanhar plantio de área (Ferreira, 2022).

Esta preliminar e superficial comparação entre os projetos bilaterais com países africanos e os trilaterais com países da América do Sul, assim como, a opção por negociar projetos pelos quais não seja encarregada de extensão rural, coaduna-se com os achados de Iara Leite (2013, p. 26) sobre as instituições assumirem a proatividade e delinearem estratégias para triar ou induzir demandas⁵⁴⁸. Ao deixar de aceitar implementar o projeto Cotton Victoria em 2014/2015, em um contexto de reavaliação da cooperação internacional da Embrapa e das novas diretrizes em 2014, a Diretoria Executiva da Empresa, responsável pelas decisões dos projetos cotonícolas, deixa de ser reativa, definindo parâmetros para os PCT e temas prioritários⁵⁴⁹.

No caso da UD Embrapa Algodão, não foi questionado especificamente na entrevista com o Chefe-Geral, Alderi Araújo (2021), mas pondera-se que o projeto para o desenvolvimento do protótipo da colheitadeira que foi apresentado à FAO a partir da Unidade, contava com a anuência da Diretoria Executiva⁵⁵⁰. Desse modo, haveria o alinhamento do PCT

⁵⁴⁸ “[...] essas próprias instituições deixam de ser reativas às demandas recebidas da ABC e passam a desenhar estratégias para triar ou mesmo induzir demandas que guardem relação com seus próprios objetivos, no que acabam entrando em conflito com instâncias decisórias, com outras instituições implementadoras e com premissas relacionadas ao paradigma tradicional da CID” (Leite, I., 2013, p. 26).

⁵⁴⁹ “Embora não tenha sido possível acessar ou mesmo verificar a existência de documentos que vinculem as prioridades da EMBRAPA, elencadas no seu Plano Diretor, com suas decisões no que se refere a iniciativas de CTPD, um dos entrevistados mencionou determinações internas da SRI para que os quadros envolvidos direcionassem a maior parte de seu tempo à realização de iniciativas prioritárias. É possível, assim, que a empresa tenha passado a priorizar (ou mesmo a induzir) iniciativas que guardassem relação com os desafios e oportunidades ligados à busca pela sua elevação e consolidação como empresa-líder mundial na produção de tecnologias sustentáveis para a produção de alimentos, fibra e agroenergia” (Leite, I., 2013, p. 225).

⁵⁵⁰ Apresentação da proposta do protótipo, plano de trabalho, na 3ª Reunião Regional com os sócios do Projeto +Algodão de 12/03 a 14/03/2018 em Santiago, Chile.

à missão institucional da Empresa de desenvolver inovação, geração de produto a partir de pesquisa, assim como com as metas da própria Unidade⁵⁵¹. Tal alinhamento dar-se-ia, igualmente, em consonância com os interesses e/ou objetivos da FAO e dos países parceiros, tanto latino-americanos quanto africanos, pois também demonstram interesse em acessar tecnologias compatíveis com suas necessidades (FAO, 2022).

É digno de nota, que a tomada de decisão sobre o encerramento da participação nos projetos Cotton Shire-Zambeze e Cotton-4+Togo e a proposta de projeto de pesquisa da colheitadeira tenham sido tomados no mesmo ano. O primeiro, seria definido pela Diretoria Executiva no final de 2018; enquanto a segunda é cadastrada no sistema da Empresa em janeiro, apresentada à FAO em março, com um protótipo finalizado em junho de 2018, e com testes iniciados em 2019⁵⁵². Todavia, não é possível estabelecer correlação ou relação direta entre a retração na atuação dos projetos de cooperação técnica bilaterais cotonícolas com países africanos e uma possível preferência ou prioridade aos projetos de cooperação trilateral com países sul-americanos. O que fica claro, é que houve um acoplamento dos interesses de pesquisa (cooperação científica) da Embrapa em um projeto de cooperação técnica, com obtenção de resultados e geração de produtos.

⁵⁵¹ Projeto “Desenvolvimento de uma colheitadeira de algodão de baixo custo acoplada ao trator para agricultura familiar”, cadastrado no sistema da Embrapa, executado de 01/2018 a 10/2021, tendo como unidade líder a Embrapa Algodão, e Líder do Projeto, Odilon Reny Ribeiro Ferreira da Silva. “O objetivo deste projeto é desenvolver um protótipo de equipamento simples e de fácil operação para a colheita mecanizada do algodão em pequenas propriedades, com baixo custo e mantendo a qualidade de fibra. Com isso, a colheita do algodão passará a ser mecanizada na pequena propriedade, proporcionando redução no custo de até 70% em relação à colheita manual. Assim, espera-se viabilizar o cultivo do algodão na região semiárida, solucionando um dos maiores gargalos da cotonicultura na agricultura familiar na atualidade.”

⁵⁵² Embora não se tenha o intuito de aprofundar o tema do Projeto +Algodão, os testes iniciais em 2019 foram em São Desidério, Bahia; depois nos municípios de Barbalha, no Ceará, e Apodi, no Rio Grande do Norte, Brasil. Em 2020, o processo de validação do protótipo foi em Catuti, Norte de Minas Gerais, por meio de acordo entre a ABC/MRE, a FAO, a Embrapa e a Cooperativa de Produtores de Algodão de Catuti (Coopercat), amparado pelo Projeto +Algodão. Contaria ainda com suporte da Amipa para testes de análise laboratorial em Uberlândia, MG. Em 2021, os testes ocorreriam no Paraguai, primeiro país do Projeto a testá-lo (FAO, 2022).

6. CONCLUSÃO

A pesquisa inicial da tese buscava entender a retração da participação da Embrapa na cooperação técnica prestada na seara algodoeira pelo Brasil aos países africanos no projeto guarda-chuva BRA/12/002, a despeito da demanda por cooperação e dos abundantes recursos para a implementação. Esta proposta deparou-se com um quadro complexo de mudanças e continuidades na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento (COBRADI), assim como na própria cooperação cotonícola. Não apenas porque mais do que a retração da participação da Embrapa, em um contexto de mudança da política externa brasileira; outros atores, como as unidades (divisões) internas do Ministério das Relações Exteriores, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Coordenação-Geral de Contencioso (CGC), trabalharam, de forma independente e desarticulada, para a continuidade da cooperação cotonícola.

Após a realização da banca de qualificação e tomadas as devidas considerações, assim como com o aprofundamento da pesquisa, definiu-se como pergunta central da tese: “Por que o projeto de cooperação técnica bilateral cotonícola Brasil-África (BRA/12/002) continuou a ser executado, apesar da mudança na política externa e na execução da cooperação técnica Sul-Sul (CTSS) brasileira e da retração da participação da Embrapa como instituição executora entre 2014 e 2018?”. Assim, seria possível ampara as duas questões centrais e, ao mesmo tempo, dialogar com a literatura de Relações Internacionais. Não apenas porque a base da cooperação internacional são os interesses e os ganhos dos Estados (Milner, 1997; Keohane, 1984), mas também o são os interesses e os ganhos (recompensas) das engrenagens da cooperação – no nível micro do Estado. Por um lado, trata-se das instituições brasileiras cooperantes implementadoras, que são majoritariamente parte da administração pública, cedendo gratuitamente seus serviços à Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI). Por outro, dentro do Estado brasileiro, trata-se das unidades internas do Executivo, mais precisamente no Ministério das Relações Exteriores, a CGC e a CGAA/ABC, mobilizando-se de forma independente, com interesses distintos, proporcionando a continuidade da cooperação algodoeira.

Em termos de contribuição à literatura, aporta-se duas principais. Primeiramente, conforme o marco teórico de cooperação internacional adotado (Milner, 1997, 1992), os Estados cooperam porque têm seus interesses e ganhos (recompensas) atendidos, e continuam a cooperar, na medida em que estes continuarem a ser contemplados. No caso da Cooperação Sul-Sul brasileira, especificamente da cooperação técnica Sul-Sul, haja vista que a base primordial é a atuação das instituições brasileiras cooperantes implementadoras (executoras),

que são em sua maioria instituições públicas, a continuidade da cooperação também está atrelada ao atendimento ou não de seus interesses. Por isso, considera-se uma contribuição para a teoria analisar os interesses da engrenagem da cooperação, ou seja, uma abordagem intraestatal, uma vez que os Estados dependem de suas instituições para implementar a cooperação. Neste sentido, contribui-se igualmente para abordagem intraestatal da Cooperação Sul-Sul, com uma análise por meio das instituições e suas burocracias que a compõe.

A segunda contribuição da tese para a literatura de Relações internacionais, concerne ao campo da pluralização dos atores na política externa (Milani; Pinheiro 2013; 2017). A Cooperação Sul-Sul brasileira tem centrado a análise no papel do líder do executivo na política externa, neste caso, a atuação via diplomacia presidencial (Danese, 1999; Cason, Power, 2009), para explicar a continuidade da cooperação ou a descontinuidade desta (Cassel, 2024; Rodrigues, 2019). Todavia, a resiliência da cooperação técnica Sul-Sul nas administrações seguintes (2011-2021), como se constata nesta tese, corrobora com a importância do papel das burocracias e instituições federais (Moraes Sá e Silva, 2021), sendo que as instituições brasileiras cooperantes continuaram a atuar em projetos com base nos seus interesses e ganhos (Milner, 1997).

No que concerne aos objetivos específicos estabelecidos para desenvolver a pesquisa, o objetivo específico “a”, abordou o marco teórico da tese, que conjugou contribuições de Análise de Política Externa (APE), Análise de Políticas Públicas, conceitos do campo da Administração Estratégia e do institucionalismo histórico. Com este arcabouço teórico foi possível analisar a cooperação prestada brasileira e sua estrutura no âmbito interno, sobretudo na seara cotonícola, tendo em vista as singularidades do modelo de CSS e a burocracia brasileira.

Quanto ao objetivo específico “b”, buscou-se traçar um breve panorama das modificações na Cooperação Sul-Sul, na Cooperação Técnica Sul-Sul e na Política Externa brasileira para a África, as quais influenciam na execução da cooperação técnica prestada pelo País e na atuação das Instituições Brasileiras Cooperantes executoras, particularmente a Embrapa, englobando o período de 2003 a 2021, desenvolvido na subseção 3.1. A trajetória da Política Externa brasileira para a África nesse período, ainda que a CTSS não tenha se estabelecido como política de Estado (Cassel, 2024), apresentou, a partir de 2010, uma certa continuidade, com base em três tendências identificadas por Lúcia Cabral (2011a).

Na revisão de literatura, observou-se a importância do continente para a política externa brasileira do Presidente Lula da Silva, sobretudo para a Cooperação Sul-Sul que estava sendo construída. Neste sentido, a prestação de cooperação técnica (CTSS) constituiu-se, de

certa forma, como um complemento à internacionalização de empresas brasileiras para o continente, incluindo à Embrapa (Lechini, 2018). Ou, pode-se dizer, que ambas seriam as duas faces da mesma moeda no relançamento das relações Brasil-África. Em 2010, último ano do segundo mandato, o perfil da CSS brasileira estaria em processo de mudança, com base em três pontos.

Primeiro, a prestação da cooperação técnica bilateral passaria a priorizar o modelo estruturante, como o Projeto Cotton-4. Segundo, devido à busca por alternativas à grande demanda por cooperação técnica e a dificuldade da ABC em provê-la, a Agência impulsionaria a expansão da modalidade triangular de cooperação. Por fim, haveria a criação de novas modalidades de cooperação com a inclusão de componentes econômico e financeiro, que seria o caso do Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI), criado em 2010, mas implementado a partir de 2011. Diferentemente dos projetos de CTSS vigentes até então, este programa vincularia cooperação técnica à cooperação econômica e financeira, neste caso, o crédito às exportações em termos concessionais. Isto é, neste momento, já ocorreria a associação entre cooperação técnica e comércio, por isso, entende-se que o foco no viés comercial da relação com o continente africano não foi uma ruptura, mas uma continuidade em ascendência.

Nas administrações seguintes, a relação Brasil-África teria o progressivo foco nas áreas de comércio e defesa, iniciando-se com os três eixos da “Agenda África” (2013), no governo Dilma Rousseff, até a promoção da “Diplomacia do Agronegócio”, integrada à Nova Política Externa com a África, do governo Jair Bolsonaro. E, ainda que a CTSS tenha tido reduzido o seu aporte orçamentário, não haveria o desmantelamento da prestação de cooperação técnica ou o cancelamento de projetos que contassem com recursos próprios e IBCs disponíveis para a implementação (Hochstetler; Inoue, 2019; Moraes de Sá e Silva, 2011).

A análise desse período permitiu concluir, por um lado, que depois da instituição do PMAI em 2010, a tentativa de criação da Agência Brasileira de Cooperação e Desenvolvimento (ABCD), no governo Dilma Rousseff, já seria um indicativo da busca da associação entre a cooperação técnica e a iniciativa privada nacional de forma mais assertiva. E, por outro, conclui-se que a Diplomacia do Agronegócio, promovida pelo Departamento do Agronegócio entre 2019 e 2021, buscaria oficialmente estabelecer essa associação; tratando-se de uma continuidade do viés comercial que a cooperação com a África teria tido desde o começo. Neste momento, haveria, contudo, maior ênfase no setor agrícola (agroindustrial) como parceiro, não apenas como exportador de commodities, mas como possível prestador de cooperação técnica e serviços agrícolas pagos.

Este panorama de transição entre uma cooperação com a África, cuja CTSS tem grande vulto, mas não desvinculada de interesses econômicos, do governo Lula da Silva; para uma cooperação primordialmente voltada para o comércio, como a “Diplomacia do Agronegócio”, do governo Jair Bolsonaro, dialoga com a atuação da Embrapa como IBC e, igualmente, enquanto empresa pública. De um lado, haveria a indução presidencial do governo Lula da Silva para o ingresso na cooperação técnica (Danese, 1999; Rosati, 1981), de outro, o interesse da Empresa em participar, caracterizado por possíveis ganhos e/ou recompensas (Milner, 1997), como o PAC Embrapa (2008-2011), a internacionalização da Empresa, e os negócios internacionais com o continente africano. No governo Dilma Rousseff haveria a revisão da política externa para o continente com a “Agenda África”; e a Embrapa, por sua vez, realizaria a sua reavaliação interna com o Projeto FortRI, entre 2013 e 2016, com novos planejamentos estratégicos (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000; North, 2018). No governo Jair Bolsonaro, com a Diplomacia do Agronegócio e a Nova política com a África, haveria o estímulo para a associação da prestação de cooperação técnica em articulação com a iniciativa privada nacional, sobretudo o agronegócio, isto estaria de acordo com a orientação da Diretoria da Embrapa (Cipriano, 2020; TVUOL, 2021) e os planejamentos estratégicos desenvolvidos (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000; North, 2018).

Por conseguinte, as mudanças no âmbito do guarda-chuva da política externa brasileira (Hermann, 1990) combinadas com o aprendizado interno realizado pela Embrapa (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000; North, 2018) resultaram em que os interesses e preferências da Empresa passam a ser mais bem definidos e a se articular com a estrutura da cooperação de dentro para fora. Ou seja, com a redefinição de prioridades da Estatal, a falta de indução externa, ou de oferta de ganhos que atendam tais interesses, conduz à definição de linhas de ação condizentes com a missão institucional da Empresa, tais como orientações para recusa de projetos cujo foco fosse a extensão rural, caso do Projeto Cotton Victoria, em 2014. Ou no caso de orientações para estimular projetos que associem cooperação técnica à iniciativa privada nacional, tendo em vista o entendimento de que cabe à Embrapa identificar, internacionalmente, oportunidades para o setor privado (Souza, T., 2020); ou para dar escala e eficiência aos projetos de cooperação técnica (Capdeville apud TVUOL, 2021).

O objetivo específico “c”, que visava estabelecer o histórico da cooperação técnica Cotonícola Sul-Sul brasileira bilateral para os países africanos, abarcando o período entre 2005 e 2023, considerando a origem da cooperação e as mudanças ao longo do período, o modelo do projeto, a inclusão de novas Instituições Brasileiras Cooperantes (IBCs) executoras, notadamente a Universidade Federal de Lavras (UFLA), com o projeto Regional

Aperfeiçoamento de Capacitação sob gestão da Coordenação-Geral de Contenciosos do MRE (CGC/MRE), foi desenvolvido na seção subseção 3.2. Este objetivo contemplou, primeiro demonstrar a complexidade do tema que relaciona CTSS brasileira à política comercial brasileira, o que abarcou as negociações prévias que originaram a cooperação; incluindo, assim, o período anterior ao projeto guarda-chuva BRA/12/002.

Segundo, apresentou-se a importância do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) para a cooperação, haja vista a fundamentalidade do aporte financeiro do Instituto para a continuidade da cooperação cotonícola, mas também o contraponto, ainda que superficial, da pressão do setor privado pela execução dos recursos. Terceiro, destacou-se o ingresso da UFLA na cooperação, a partir do convite e coordenação da Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC/MRE), com o propósito de evidenciar que a engrenagem da cooperação brasileira mobilizou outras burocracias além da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Por um lado, tratava-se dos interesses (Milner, 1997) atinentes à política comercial da unidade (CGC): manutenção do tema do algodão na agenda da OMC, especificamente na Rodada Doha, e a finalização da disputa comercial contra os Estados Unidos (DS267) no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC. Por outro, tratava-se de estratégias emergentes (Mintzberg; Waters, 1985) diante de situações para as quais não houve planejamento para a continuidade da cooperação, mas ideias que surgiram no decorrer das situações e transformam-se em estratégias. Estes seriam os casos da sugestão da destinação parte dos recursos para a cooperação internacional com países da África Subsaariana, membros ou associados do MERCOSUL, com o Haiti ou com outros países em desenvolvimento acordados entre as partes no MdE Brasil-EUA de 2010; e ao inovar em convidar a UFLA, em 2012, para configurar e implementar o projeto de cooperação cotonícola com formato de curso.

O objetivo específico “d”, propôs-se a analisar e compreender a estrutura da cooperação técnica brasileira estabelecida no projeto guarda-chuva BRA/12/002 “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul”, considerando: sua criação, seus parâmetros, suas condicionantes (memorandos de entendimento); assim como, mapeando os (sub)projetos componentes e a diversificação das Instituições Brasileiras Cooperantes (IBCs) implementadoras no período entre 2012 e 2021, foi desenvolvido na seção 4. Buscou-se por um lado, compreender a arquitetura do projeto, sobretudo quanto à constituição e estruturação do IBA, tópico sobre o qual há pouca literatura, e apresentar a organização da ABC e do PNUD, enquanto peças-chaves na coordenação e execução.

Por outro, mapeou-se as IBCs que atuam no projeto, o ingresso delas na cooperação, e apresentou-se, de forma extensiva, os subprojetos em execução. Neste ponto, espera-se ter

contribuído para o campo ao dar um panorama mais aprofundado dos perfis dos projetos. Além disso, tendo em vista o núcleo de cooperação que se formou em Minas Gerais, realizou-se uma breve análise da diversificação de IBCs, mas, simultaneamente, desta concentração em Minas Gerais, sobretudo na atuação da UFLA e da Amipa. Quanto à análise da UFLA na realização de projetos de cooperação como projetos de extensão universitária, dentro da perspectiva de internacionalização de universidades, pretende-se trabalhar em estudos futuros.

O objetivo específico “e”, propunha-se a identificar e analisar os fatores que explicam a mudança da participação da Embrapa, como instituição cooperante executora, na cooperação cotonicultura bilateral Brasil-África, resultando na retração de sua atuação entre 2014 e 2018, foi desenvolvido na seção 5. Na subseção 5.1, depois da proceder a categorização em cinco fases quanto à mobilização e desmobilização da vertente da CTSS na Embrapa, constatou-se ter havido dois padrões de orientação geral para a prestação de cooperação técnica Sul-Sul pelas Unidades Descentralizadas.

O primeiro padrão geral visava a ampliação de prestação de cooperação técnica (2005-2014); e o segundo, passava a estabelecer prioridades ou preferências institucionais para a aceitação de novas demandas (2014-2021). Estes padrões influenciariam igualmente na cooperação algodoeira, sobretudo a partir do segundo, que estaria relacionado com as diretrizes que levariam à decisão marco do início da retração: a retirada da Empresa do projeto Cotton Victoria, por exemplo. No que concerne aos interesses da Embrapa na cooperação técnica internacional que se formularam a partir de 2014 com as novas diretrizes (Milner, 1997), os ganhos almejados seriam explicitados no Relatório de Gestão de 2017 (Embrapa, 2018a, p. 73), como um aprendizado advindo da cooperação realizada (2005-2016) e do período de avaliação posterior (FortRI 2013-2016). Observa-se que os interesses em ganhos, em termos de captação de recursos com os projetos, não seriam uma novidade (Embrapa, 2006/2007; Izique, 2008), mas durante a fase de indução da cooperação (2008-2011), essas recompensas esperadas eram menos visíveis ou exploradas.

Na subseção 5.2, centrada na Unidade Embrapa Algodão, constata-se que a cooperação cotonícola seria implementada primordialmente por esta Unidade. Uma vez que, haveria alto volume de participação da UD na cooperação cotonícola (Tabela 3 e 4), caberia à Diretoria Executiva da Empresa a tomada das principais decisões. Observou-se que a partir de 2012, a UD atuaria simultaneamente em dois projetos guarda-chuva da cooperação algodoeira: um com países africanos (BRA/12/002) e outro com países da América do Sul (GCP/RLA/199/BRA).

A participação da UD nas duas linhas da cooperação ocasionaria, por um lado, uma sobrecarga operacional, especialmente entre 2013 e 2014. Por outro, considerando a

participação desde 2009 no projeto com a África, ocasionaria o exercício do aprendizado com o desenvolvimento da cooperação (experiência) (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000), e o fortalecimento de autonomia da Embrapa, com a ausência do fator presidencial indutor. Neste momento, a avaliação negativa da ênfase em extensão rural por parte da Diretoria Executiva (descolamento da Missão da Empresa em P&D) conjugada com a falta de capacidade operacional da Unidade, justificariam a negativa da participação da UD no projeto Cotton Victoria em 2014. A decisão de repassar o projeto para outra IBC seria a decisão marco para o início da retração na atuação da Empresa nos PCT algodoeiros bilaterais com países africanos. Entre 2014 e 2018, a desmobilização da UD nos projetos algodoeiros para o continente africano, teria o contraponto do projeto +Algodão – América do Sul -, que, por sua vez, ao desenvolver pesquisa em 2018, levaria à geração de produto e inovação, em alinhamento com os interesses da UD e, consequentemente, da Embrapa.

O objetivo específico “F”, definido como identificar os interesses dos atores domésticos da cooperação (burocracia), como fator explicativo para a continuidade do projeto, foi desenvolvido em conjunto com os demais, tendo em vista que os atores estavam dispersos na tese.

Com o propósito de responder à pergunta da tese, desenvolveu-se duas hipóteses visando contemplar a complexidade da questão. A hipótese geral propunha que “A retração da atuação da Embrapa no projeto de cooperação BRA/12/002, entre 2014 e 2018, decorre do encerramento da indução presidencial para a participação da Empresa na CTSS de forma geral, em 2011, e da mudança na política de cooperação do País, assim como, de fatores internos – mudança de orientação para retomada de objetivos institucionais (missão) conjugada com a sobrecarga operacional da Unidade Descentralizada Embrapa Algodão.”.

Em termos de política externa brasileira, devido ao encerramento da indução presidencial no governo Lula da Silva (Danese, 1999; Rosati, 1981), em 2011, conjugado com a mudança de política externa ao longo do período, houve a reavaliação da cooperação Sul-Sul, especialmente para o continente africano. Esta reavaliação direcionou à relação Brasil-África, cada vez mais, para a vertente comercial.

Se por um lado, durante o governo Lula da Silva, a CTSS provia à Embrapa ganhos em termos de recursos (PAC Embrapa), internacionalização de empresa, com a unidade externa na África (Embrapa África) e a possibilidade de prestação de negócios e acesso a mercados (exportar tecnologia e captar recursos); por outro, os ganhos foram considerados insuficientes em detrimento da vultosa cessão de horas técnicas gratuitas para a COBRADI. Ademais, o progressivo foco na relação comercial com continente africano, aportaria novas possibilidades

de engajamento para a Estatal, incluindo associar a negociação da cooperação técnica à iniciativa privada nacional, um interesse institucional identificado desde 2005 (Embrapa, 2006/2007; Izique, 2008). Ou seja, observa-se que a desmobilização da CTSS na Embrapa estaria em sinergia com as mudanças na política externa brasileira. Entretanto, entende-se que a desmobilização estaria ainda mais em conexão com as avaliações e aprendizados internos da empresa em relação à experiência da prestação de cooperação técnica em larga escala, com capacidade operacional reduzida ou conflitante em alguns casos.

No que concerne aos fatores para a retração da participação da Embrapa na cooperação cotonícola, entre 2014 e 2018, a partir da pesquisa, identificou-se dois fatores internos principais: o primeiro, devido à sobrecarga operacional da UD Embrapa Algodão, entre 2013 e 2014, com a realização simultânea de muitas prospecções e projetos de cooperação técnica além daqueles da Unidade (Subseção 5.2); o segundo, a reorientação da Diretoria Executiva, que definiria novos parâmetros para a realização (aceitação) da cooperação. No segundo caso, os novos parâmetros definidos como condições para a aceitação de novos projetos estariam relacionados ao alinhamento à missão institucional: a inclusão de P&D ou capacitação nos projetos de cooperação técnica, e a não realização de extensão rural pela Estatal, ou que este eixo fosse de responsabilidade de outra IBC.

No que tange à questão da extensão rural, este ponto já estava em debate desde 2012, e fora constatado pela própria ABC em 2015, na justificativa do projeto Cotton Victoria, assinado pela UFLA (MRE; ABC, 2015a, p. 18). Além disso, a reorientação da Diretoria Executiva da Embrapa para os projetos cotonícolas é resultado da reavaliação da cooperação internacional da Empresa, proveniente do projeto estruturante FortRI (2013-2016), que gerou novas diretrizes institucionais - “Diretrizes e Estratégias para a Atuação Internacional da Embrapa” (2014), dentre outras.

Em termos gerais, conclui-se que o atendimento dos interesses da instituição brasileira executora (IBC), resultando em recompensas ou ganhos (Milner, 1997), explica a participação de uma IBC em um projeto de cooperação. Por outro lado, a partir da experiência e do aprendizado institucional (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000; Mintzberg; Jorgensen, 1987; Mintzberg; Waters, 1985) a avaliação dos ganhos muda, alterando ou mantendo os interesses. Se os interesses, mas, sobretudo, os ganhos deixam de ser contemplados, a IBC deixa de participar ou aceitar novos projetos, estabelecendo novas condições para o ingresso na cooperação, tendo em vista os ganhos ou recompensas estabelecidas (almejados).

A hipótese específica, por seu turno, propunha que “O projeto de cooperação técnica bilateral cotonícola Brasil-África (BRA/12/002) continuou a ser executado, apesar da mudança

na política externa e na execução da cooperação técnica Sul-Sul (CTSS) brasileira, e da retração da participação da Embrapa como instituição executora a partir de 2014, em razão de distintos interesses da ABC e da CGC e de ações não deliberadamente articuladas entre estes departamentos do MRE.”.

No que concerne à manutenção da cooperação cotonícola, com o estabelecimento de um amplo programa institucional a partir de 2012, conclui-se que decorreu de estratégias emergentes das divisões do Ministério das Relações Exteriores - Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC) e Agência Brasileira de Cooperação (ABC) -, sem articulação direta entre elas (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000; Mintzberg; Jorgensen, 1987; Mintzberg; Waters, 1985). Isto é, neste caso a estratégia de continuidade foi um processo adaptativo e em constante desenvolvimento, não um plano rígido e pré-definido.

A Coordenação-Geral de Cooperação Técnica África, Ásia e Oceania da ABC (CGAA/ABC/MRE) seria a burocracia responsável pela coordenação e desenvolvimento da cooperação técnica cotonícola, realizando, por sua vez, o aprendizado estratégico com suas ações para o andamento do projeto. A partir disso, a CGAA estabeleceria um padrão de projeto estruturante, com fases que partem de um modelo regional para um de projeto-país, por exemplo, conduzindo a ampliação das IBCs na cooperação. E a Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC/MRE), burocracia responsável pelo âmbito das disputas comerciais, realizou ações de captação de recursos para a cooperação e de coordenação de projeto coerentes com a cooperação algodoeira. Para a coordenação de projeto de cooperação, a CGC advocaria, mesmo que informalmente, a competência da ABC, selecionando uma nova IBC e inaugurando a diversificação das instituições implementadoras no campo do algodão.

Em termos de interesses das burocracias do Ministério das Relações Exteriores (Milner, 1997; Allison, Zelikow, 1999), ainda que distintos e desarticulados, acabariam se mobilizando para um objetivo comum: a continuidade da cooperação cotonícola. A ABC/MRE almejaria com a cooperação algodoeira, principalmente, dois objetivos: a manutenção da CTSS na agenda da PEB e a manutenção da Agência como burocracia autônoma. Os interesses da CGC/MRE, por seu turno, seriam relativos à política externa comercial: a manutenção do tema do algodão na agenda da OMC, especificamente, o debate dos subsídios na Rodada Doha; e a finalização exitosa da disputa comercial Brasil-Estados Unidos (DS267) no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC.

No caso da ABC/MRE, em um contexto de escassez de recursos financeiros e de ameaça a existência como burocracia autônoma – desde a possível criação da ABCD, em 2013, à ameaça de demissão de funcionários (Waisbich, 2024a, p. 155) - o interesse principal seria

manter a cooperação técnica Sul-Sul na agenda da política externa brasileira. A partir disso, seria possível garantir a existência da agência, a manutenção da autonomia burocrática e do perfil da CTSS. Cabe recordar que, em 2020, o então Diretor da Embrapa, Celso Moretti, se reuniria com o Diretor da ABC, Ruy Pereira, para tentar negociar a criação de um novo modelo de cooperação técnico-científico que envolvesse o setor privado brasileiro.

No caso da CGC/MRE, ressalta-se que atores importantes do contencioso do algodão no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, como os diplomatas, o Embaixador Roberto Azevedo e o Ministro Celso de Tarso Pereira, fizeram parte da trajetória da CGC (2001-2013). Essa vinculação da trajetória pessoal com a temática do algodão, foi importante para impulsionar a cooperação, assim como a importância do tema para a política comercial.

Aliás, o fator humano na cooperação cotonícola está presente em toda a pesquisa. Constatou-se a importância dos indivíduos nas organizações (Allison, Zelikow, 1999), e que estes atuam desde em razão do interesse pessoal em apoiar a cooperação, como no caso dos pesquisadores da Embrapa, dos professores na UFLA; até por questões institucionais, como no caso dos funcionários da ABC, em razão da busca pela manutenção da agência como burocracia autônoma. Apesar disso, optou-se por não enveredar por literatura centrada no indivíduo, neste momento, mas em trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Fernando José Marroni de. A evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil. The evolution of international technical cooperation in Brazil. *Mural Internacional*, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 3–16, 2013. DOI: 10.12957/rmi.2013.8658.
- ABREU, Gustavo Luiz Xavier de. **Análise do PROJETO COTTON-4 + TOGO enquanto instrumento da territorialização do projeto geopolítico brasileiro no contexto da cooperação Sul-Sul**. 2019. 111 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Agronomia/Instituto Multidisciplinar, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2019.
- ABREU, Gustavo Luiz Xavier de. Cooperação Sul-Sul entre Brasil e África: utilizando a geopolítica crítica para analisar a construção de hegemonia no caso do Cotton-4+Togo. **Revista Geografias**, [S. l.], Belo Horizonte, v. 16, n. 2, p. 96–115, jul./dez. 2020. v. 16, n. 2, jul./dez. 2020.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. ABC. **Documento de estratégia da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)**. MRE. Set. 2016. Disponível em: <https://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/684>. Acesso em: 12 ago. 2025.
- AGUIAR, Cibele. Reitor da UFLA participa de reunião no Itamaraty para fortalecer plano de internacionalização. **UFLA, Notícias, Terciárias**, Lavras, 02 dez. 2014. Disponível em: <http://www.ufla.br/dcom/2014/12/02/reitor-da-ufla-participa-de-reuniao-no-itamaraty-para-fortalecer-pesquisas-internacionais/>. Acesso em: 15 ago. 2020.
- AGUIAR, Cibele. UFLA vai oferecer curso de aperfeiçoamento na cultura do algodão para produtores da África. **UFLA, Notícias, Terciárias**, Lavras, 20 mar. 2013. Disponível em: <http://www.ufla.br/dcom/2013/03/20/ufla-vai-ofertar-curso-de-aperfeicoamento-na-cultura-do-algodao-para-produtores-da-africa/>. Acesso em: 02 jan. 2019.
- AGUIAR, Cibele. UFLA avança em projeto que envolve conservação e fertilidade do solo em Mali-África. **UFLA, Notícias, Internacionalização, UFLA pela África**, Lavras, 26 jun. 2023. Disponível em: <https://ufla.br/noticias/internacionalizacao/16040-ufla-avanca-em-projeto-que-envolve-conservacao-e-fertilidade-do-solo-em-mali-africa>. Acesso em: 10 dez. 2023.
- ALBRECHT, Nayara F. M. de M.. Distribuição de cargos, contexto político e presidencialismo brasileiro: uma análise institucional do sistema de livre provimento. **Opinião Pública**, v. 28, n. 3, p. 828–856, set. 2022.
- ALBUQUERQUE, Felipe Leal Ribeiro de. **Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010)**. 2013. 252 f. Dissertação (Mestrado em Política Internacional) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- ALDEN, Chris.; ARAN, Amnon. **Foreign policy analysis: new approaches**. New York: Routledge, 2nd., 2017.
- ALLISON, Graham.; ZELIKOW, P. **Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis**. 2nd edition. New York: Addison Wesley Longman, 1999.

ALLISON, Graham; HALPERIN, M. H. Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications. **World Politics**, v. 24, p. 40-79, 1972.

ALMEIDA, Beatriz Moreira. **O Projeto Cotton-4: “apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do Cotton-4”**. 2011. 26 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

ALVES, Alfredo A. **Cooperação Técnica Internacional**. Coordenação de Cooperação Técnica, Embrapa/SRI. Workshop sobre Atuação Internacional da Embrapa – Articulação com Unidades, de 07 a 09 de outubro de 2013. CECAT, Brasília, DF: 09 out 2013. Apresentação em SlideShare. 19 slides, color. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/5616427/>. Acesso em: 23 jan. 2023.

ANUNCIATO, Renata Oliveira. A atuação da EMBRAPA no Projeto Estruturante para o COTTON-4: a influência da Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira. **II Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI): O Atlântico Sul como Eixo da Inserção Internacional do Brasil**. Porto Alegre/RS: UFRGS, 21-23 maio 2013.

ANUNCIATO, Renata Oliveira. **Política externa brasileira e a atuação da Embrapa no caso do Cotton-4**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), RS, 2014.

ANUNCIATO, Renata Oliveira; MARX, Vanessa. Política Externa Brasileira e a atuação da Embrapa no Caso do Cotton-4. **Conjuntura Austral**, [S. l.], v. 5, n. 25, p. 86–101, 2014. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.49160>.

ANUNCIATO, Renata Oliveira; MARX, Vanessa. Política Externa Brasileira e a atuação da Embrapa no Caso do Cotton-4. In: **4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais: Multilateralismo, pluralismo e a construção de uma ordem mundial**. Belo Horizonte: ABRI, 22-26 jul. 2013.

APOLINÁRIO JÚNIOR, Laerte. A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional como instrumento de política externa: a economia política da cooperação técnica brasileira. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

APOLINÁRIO JÚNIOR, Laerte. International Development Cooperation as a Foreign Policy Instrument: The Political Economy of Brazilian Technical Cooperation from 2003 to 2016. **Dados**, v. 66, n. 3, p. 1-47, 2023.

ARAÚJO, Alderi Emídio. **A atuação da Embrapa na Cooperação Técnica Sul-Sul brasileira para a África no setor cotonicultor (2008-2021)** [08 jun. 2021]. Entrevistadora: Renata Oliveira Anunciato. Entrevista realizada via Google Meet, 2021. Arquivo de vídeo (83 min). Não publicado.

ARAÚJO, Ernesto. Apresentação inicial na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados: Brasília, Brasil, 27 mar. 2019a. In: ARAÚJO, Ernesto. **A nova política externa brasileira: seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores – 2019**. Brasília: FUNAG, 2020. p. 151-168.

ARAÚJO, Ernesto. Apresentação por ocasião do trigésimo aniversário da Embrapa Territorial: Campinas, Brasil, 30 maio 2019b. *In*: ARAÚJO, Ernesto. **A nova política externa brasileira: seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores – 2019**. Brasília: FUNAG, 2020. p. 261-265.

ARAÚJO, Ernesto. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, na formatura da Turma João Cabral de Melo Neto (2019-2020) do Instituto Rio Branco: Brasília, Brasil, 22 out. 2020a. Ministério das Relações Exteriores, **Ernesto Araújo: 2019-2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/ernesto-araujo>. Acesso em: 15 ago. 2025.

ARAÚJO, Ernesto. Discurso na cerimônia de posse como Ministro das Relações Exteriores: Brasília, Brasil, 02 jan. 2019c. *In*: ARAÚJO, Ernesto. **A nova política externa brasileira: seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores – 2019**. Brasília: FUNAG, 2020. p. 15-31.

ARAÚJO, Ernesto. Discurso na conferência “A cooperação entre o Brasil e a África”, por ocasião da celebração do Dia da África: Brasília, Brasil, 27 maio 2019d. *In*: ARAÚJO, Ernesto. **A nova política externa brasileira: seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores – 2019**. Brasília: FUNAG, 2020. p. 249-260.

ARAÚJO, Ernesto. Intervenção do Ministro de Estado Ernesto Araújo no seminário *Focus on Africa* 2020: videoconferência, 28 out. 2020b. Ministério das Relações Exteriores, **Ernesto Araújo: 2019-2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/ernesto-araujo/intervencao-do-ministro-de-estado-ernesto-araujo-no-seminario-focus-on-africa-2020-2013-28-10-2020>. Acesso em: 15 ago. 2025.

ARAÚJO, Ernesto. Palestra na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP): São Paulo, Brasil, 08 abr. 2019e. *In*: ARAÚJO, Ernesto. **A nova política externa brasileira: seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores – 2019**. Brasília: FUNAG, 2020. p. 189-209.

ARAÚJO, Ernesto. Palestra no Ministério das Relações Exteriores de Angola: Luanda, Angola, África, 13 dez. 2019f. *In*: ARAÚJO, Ernesto. **A nova política externa brasileira: seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores – 2019**. Brasília: FUNAG, 2020. p. 549-559.

ARAÚJO, Ernesto. Um novo Brasil no mundo: avanços da política externa no governo Bolsonaro. **Interesse Nacional**, São Paulo, v. 12, n. 47, p. 9-14, out-dez. 2019g.

ARAÚJO, Leandro Rocha de. **A atuação da Embrapa na Cooperação Técnica Sul-Sul brasileira para a África no setor cotonicultor (2008-2021)** [24 mar. 2022]. Entrevistadora: Renata Oliveira Anunciato. Entrevista realizada via aplicativo *WhatsApp*, 2022. Arquivo de vídeo (52 min). Não publicado.

ARBIX, Daniel. Contenciosos brasileiros na Organização Mundial do Comércio (OMC): pauta comercial, política e instituições. **Contexto Internacional**, v. 30, n. 3, p. 655–699, set. 2008.

ARRAES, Pedro. **Embrapa: Relações Internacionais 2010/2011**. Diretor Presidente da Embrapa. 31ª Reunião Extraordinária da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – CMA – do Senado Federal do Brasil. Realização de Audiência Pública em 11 de julho de 2012, como parte integrante Ciclo de audiências sobre Monitoramento de Políticas Públicas no Brasil, para debater programas de cooperação internacional. Brasília, DF: 11 jul. 2012. Apresentação em Slide. 22 slides, color. Disponível em: https://www.senado.leg.br/comissoes/CMA/AP/AP20120711_Pedro_Arraes.pdf. Acesso em: 20 jul. 2023.

ARTICULAÇÃO SUL. Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul. Avaliação de Meio Termo BRA 12/002. **Relatório Final 2021, 2022**. AUDA-NEPAD. **Comprehensive African Agricultural Development Programme (CAADP)**. Disponível em: <https://au.int/en/caadp> Acesso em: 15 mar. 2025.

AVELHAN, Livia Liria. A presença brasileira na África: um estudo sobre o Programa Embrapa-Moçambique. **Revista Perspectivas do Desenvolvimento**, [S. l.], v. 2, n. 3, 2014.

AZEVÊDO, Luciana. Cooperação internacional é tema de encontro na Embrapa. **Embrapa Notícias**, 24 maio 2007. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/18011307/cooperacao-internacional-e-tema-de-encontro-na-embrapa>. Acesso em: 19 jan. 2024.

AZEVEDO, Paula Farani. **Uma Etnografia do Algodão: estudo etnográfico sobre o "Caso do Algodão" na OMC. 2006**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro Universitário de Brasília - Uniceub, Brasília, 2006.

BAFFES, John. Cotton Subsidies, the WTO, and the ‘Cotton Problem’. **Policy Research Working Paper Series**, The World Bank, n. 5663, May 2011. Disponível em: <https://www.wdronline.worldbank.org/handle/10986/3426>. Acesso em: 08 jan. 2023.

BALDIN, Nelma; MUNHOZ, Elzira M. Bagatin. EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMUNITÁRIA: UMA EXPERIÊNCIA COM A TÉCNICA DE PESQUISA SNOWBALL (BOLA DE NEVE). **REMEA - Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, [S. l.], v. 27, 2012. DOI: 10.14295/remea.v27i0.3193.

BARBOSA, Pedro Henrique Batista. O viés instrumental da cooperação técnica horizontal brasileira. **Revista Tempo do Mundo**, v. 4, n. 1, p. 121-152, abr./2012.

BARBOSA, Roberta dos Santos. **A cooperação entre países em desenvolvimento e a internacionalização da pesquisa agropecuária brasileira**. 2015. 28 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais) — Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

BARRAL, Welber; AMARAL, Renata. Fim do contencioso do algodão: lições de uma disputa na OMC. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, R.J., n. 122, p. 13-16. jan./mar. 2015.

BAUMANN, R. E.. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010**. [S.l.]: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2013.

BBC NEWS BRASIL. Brasil perdoa quase US\$ 900 milhões em dívidas de países africanos. **BBC News Brasil**, 25 maio 2013. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/05/130520_perdao_africa_mdb. Acesso em: 25 jul. 2024.

BELLINI, Jose Luiz Bellini Leite. Agronegócio Tropical Brasileiro Baseado em Inovação. Embrapa África/SRI. Boosting Agricultural Innovation in Africa. **AGRITEC ID-EMRC International Business Forum 2011**, 1ed, International Fair of Lisbon, Lisboa, Portugal: 20 - 21 Jan. 2011. Apresentação em Slides. 26 slides, color.

BETEMPS, Cristiane; GUARALDO, Maria Clara. Novo presidente da Embrapa visita Unidade de pesquisas de Pelotas. **Embrapa Clima Temperado**, 11 dez. 2018. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/18011307/cooperacao-internacional-e-tema-de-encontro-na-embrapa>. Acesso em: 19 jan. 2024.

BIENARCKI, Patrick; WALDORF, Dan. Snowball Sampling: problems and techniques of chain referral sampling. **Sociological Methods & Research**, Cambridge-Massachusetts, v. 10. n. 2, nov, 1981. p.141-163.

BLOG DO PLANALTO. MP facilita internacionalização da Embrapa. Blog do Planalto, 23 set. 2010. Disponível em: <http://blog.planalto.gov.br/mp-facilita-internacionalizacao-da-embrapa/>. Acesso em: 02 jun. 2014.

BRASIL, Felipe G.; PERES, U. D.; MACHADO, G. S.; GARCIA, F. J. M. Agenda governamental brasileira: prioridades e mudanças na dinâmica da atenção sobre a distribuição orçamentária da União (2000-2021). **Revista de Administração Pública**, v. 57, n. 5, p. 1-29, 2023.

BRASIL. Câmara de Comércio Exterior. CAMEX. **Resolução nº 43, de 5 de julho de 2017**. Altera o art. 1º da Resolução da CAMEX nº 50, de 27 de julho de 2010, que indica representantes, titulares e suplentes, para o Conselho Gestor do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA).

BRASIL. Câmara de Comércio Exterior. CAMEX. **Resolução nº 50, de 27 de julho de 2010**. Indica os representantes, titular e suplente para o Conselho Gestor do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA).

BRASIL. ESTADOS UNIDOS. **Memorando de entendimento entre o Governo dos Estados Unidos da América e o Governo da República Federativa do Brasil sobre um Fundo de Assistência Técnica e Fortalecimento da Capacitação Relativo ao Contencioso do Algodão (WT/DS267) na Organização Mundial do Comércio**. (MoU Brasil-EUA). 20 abr. 2010.

BRASIL. ESTADOS UNIDOS. **Memorando de Entendimento relativo ao Contencioso do Algodão (WT/DS267)**. Governo da República Federativa do Brasil, Estados Unidos da América. Estados Unidos, Washington: DC, 01 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010. Institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - REPENEC; cria o Programa Um Computador por Aluno – PRODUCA [...] e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 111, p.1, 14 jun. 2010.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. MAPA. **A Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)**, 26 ago. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/secretaria-de-agricultura-familiar-e-cooperativismo>. Acesso em: 05 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. MAPA. Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Assuntos. Agricultura Familiar e Cooperativismo. **Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), 09 set. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/assistencia-tecnica-e-extensao-rural-ater>. Acesso em: 05 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. O Brasil e a África no Agro: Seminário discute formas de levar experiência brasileira a países africanos. **Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA)**, 14 out. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2021/10/seminario-discute-formas-de-levar-experiencia-brasileira-a-paises-africanos>. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Despacho do Ministro. Processo n 70100.007773/2012-16. ASSUNTO: Constituição da EMBRAPA INTERNACIONAL, INC. Encaminhamento de Aviso Ministerial a Advocacia-Geral da União, solicitando acompanhamento, orientação e coordenação de todos os atos necessários à desconstituição da empresa EMBRAPA INTERNACIONAL, INC.. Ratificação das decisões adotadas pelo Conselho de Administração da Embrapa em sua reunião extraordinária de 26/09/2012, especialmente quanto à determinação de suspensão, anulação e cancelamento da empresa internacional. Determinação da exoneração do Senhor Francisco Basílio Freitas de Souza do cargo de Chefe da Secretaria de Relações Internacionais da Embrapa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 194, p. 27, 5 out. 2012.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Embrapa. **Programa de Fortalecimento e Crescimento da Embrapa**. Brasília, DF: abril, 2008. 50p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Projeto “Cotton Etiópia”: missão técnica define atividades para 2024. **ABC, Notícias**, 05 out. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/projeto-201ccotton-etiofia201d-missao-tecnica-define-atividades-para-2024>. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Brasil e Cameroun Avancam em Novas Iniciativas de Cooperação Técnica: Os países já possuem iniciativas em capacitação de militares e em agricultura. **ABC, Notícias**, 28 jun. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/brasil-e-cameroun-avancam-em-novas-iniciativas-de-cooperacao-tecnica>. Acesso em: 08 jan. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Brasil e Zimbábue assinam projeto de cooperação técnica no setor algodoeiro. **ABC, Notícias**, 23 dez. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/brasil-e-zimbabue-assinam-projeto-de-cooperacao-tecnica-no-setor-algodoeiro>. Acesso em: 3 fev. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. DPAGRO. DIPLOMACIA do agronegócio: 18 meses de trabalho. **Ministério das Relações Exteriores, Brasília**, 03 jul. 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/r65vr3sk>. Acesso em: 16 set. 2023.

BRASIL. MRE, Ministério das Relações Exteriores. **Portal de Dados Abertos**: projetos de cooperação internacional. Projetos de Cooperação Internacional. 2021. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/projetos-de-cooperacao-internacional>. Acesso em: 22 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 8.817, de 21 de julho de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Relações Exteriores, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superior-DAS por Funções Comissionadas Técnicas do Poder Executivo Federal – FCPE. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 140, p. 1, 22 jul. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 10.253, de 20 de fevereiro de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 37 p. 7, 21 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 11.357, de 01 de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Relações Exteriores e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 161, Edição Especial, p. 254, 01 jan. 2023.

BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. **A atuação da Embrapa na Cooperação Técnica Sul-Sul brasileira para a África no setor cotonicultor (2008-2021)** [26 set. 2021]. Entrevistadora: Renata Oliveira Anunciato. Entrevista realizada via Google Meet, 2021. Arquivo de vídeo (70 min). Não publicado.

BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. **A intersecção das agendas de política externa comercial e de cooperação sul-sul para o desenvolvimento: a (não) estratégia brasileira para o setor algodoeiro dos países do C4 e do Togo**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018a.

BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. O processo avaliativo da cooperação técnica internacional: a experiência da Embrapa no projeto Cotton-4. In: Melissa Andrade Costa. (Org.). **Práticas de Avaliação da Cooperação Internacional no Brasil**. 1ed. Brasília: Nikê Consultoria, p. 70-75, 2018b.

BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. The Linkage between International Trade and International Cooperation for Development in the Foreign Policy context: The Cotton-4 project (2009-2013). **Development Cooperation Review**, v. 3, n. 3, p. 13-35. Sept./Nov 2020.

BURGES, Sean W. **Brazil in the World: The International Relations of a South American Giant**. Manchester: Manchester University Press, 2017.

BURGES, Sean W. Brazil's international development co-operation: old and new motivations. **Development Policy Review**, v. 32, n. 3, p. 355-374, 2014.

BUSO, Camila Cortopassi. **Plataforma África-Brasil de Inovação Agropecuária: uma análise dos elementos da comunicação para cooperação organizacional e internacional**. 2011. vii, 68 f., il. Monografia (Bacharelado em Comunicação Social) — Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

CABRAL, Lídia, SHANKLAND, Alex, FAVARETO, Arilson; VAZ, Alcides Costa. Brazil-Africa Agricultural Cooperation Encounters: Drivers, Narratives and Imaginaries of Africa and Development. **IDS Bulletin**, v 44, n. 4, p. 53-68, jul./2013.

CABRAL, Lídia. Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: Caracterização, tendências e desafios. **Textos Cindes 26**, dez. 2011a.

CABRAL, Lídia. Cooperação brasileira para o desenvolvimento na África. **Brevíssimos Cindes 39**, dez. 2011b.

CABRAL, Lidia. Embrapa and the construction of scientific heritage in Brazilian agriculture: Sowing memory. **Development Policy Review**. v. 39, n. 5, p. 789–810, 2021. <https://doi.org/10.1111/dpr.12531>.

CABRAL, Lidia. **Priests, technicians and traders: actors, interests and discursive politics in Brazil's agricultural development cooperation programmes with Mozambique**. 2016. Tese (Doutorado em Estudos de Desenvolvimento) - Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 2016.

CABRAL. J. Irineu. **Sol da manhã: memória da Embrapa**. Brasília, DF: UNESCO, 2005. 346 p.

CAETANO, Camila. TOP 10: Pelo 12º ano consecutivo, UFLA obtém nota máxima no IGC. **UFLA, Notícias, Ensino**, 12 dez. 2019. Disponível em: <https://ufla.br/noticias/ensino/13484-pelo-12-ano-consecutivo-ufla-obtem-nota-maxima-no-igc>. Acesso em: 09 fev. 2023.

CAIXETA, Nelci Peres. **A atuação da Embrapa na Cooperação Técnica Sul-Sul brasileira para a África no setor cotonicultor (2008-2021)** [11 jun. 2021]. Entrevistadora: Renata Oliveira Anunciato. Entrevista realizada via Google Meet, 2021. Arquivo de vídeo (84 min). Não publicado.

CAMPOS, Ana Cristina; CANES, Michèlle. Programa brasileiro estimula produção rural familiar em países africanos. **Agência Brasil**, Brasília, 12 maio 2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-05/programa-brasileiro-estimula-producao-rural-familiar-em-paises-africanos>. Acesso em: 15 out. 2024.

CANESIN, Carlos Henrique; BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. Agricultura, comércio internacional e cooperação sul-sul: o contencioso do algodão Brasil-EUA. In: Haroldo Ramanzini Júnior; Luis Fernando Ayerbe. (Org.). **Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, p. 315-351, 2015.

CARVALHO, Tássia Camila de Oliveira. Novas formas de pensar a Cooperação em África: uma abordagem de Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD). **Revista Política Hoje**, [S.l.], v. 29, n. 1, p. 27-55, abr. 2021.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117-140, mar. 2009.

CASSEL, Rodrigo dos Santos. **Avanços e recuos na política de cooperação técnica Sul-Sul do Brasil de 2003 a 2022**. 2024. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2024.

CAVALCANTE, Pedro; CARVALHO, Paulo. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1-26, jan./fev. 2017.

CESARINO, Letícia. Anthropology and the South-South encounter: on “culture” in Brazil-Africa Relations. **American Anthropologist**, [s. l.], v. 119, n. 2, p. 333-358, 2017a.

CESARINO, Letícia. Anthropology of development and the challenge of South-South cooperation. **Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology**, v. 9, n. 1, p. 507-537, jan. 2012.

CESARINO, Letícia. Antropologia multissituada e a questão da escala: reflexões com base no estudo da cooperação sul-sul brasileira. **Horizontes Antropológicos**, v. 20, n. 41, p. 19-50, jan. 2014.

CESARINO, Letícia. Brazil as an Emerging Donor in Africa’s Agricultural Sector: Comparing Two Projects. **Agrarian South: Journal of Political Economy**, v. 4, n. 3, p. 371-393, 2015.

CESARINO, Letícia. Communication in International Technical Cooperation: An Anthropological Systems Approach. In: REYES-GALINDO, L., RIBEIRO DUARTE, T. (eds) **Intercultural Communication and Science and Technology Studies**. Palgrave Macmillan, p. 207-230, 2017b.

CESARINO, Letícia. Doing research on unstable ground: The ebb and flow of Brazilian South-South cooperation, from Lula to Bolsonaro. In: MAWDSLEY, E.; FOURIE, E.; NAUTA, W. (org.), **Researching South-South Development Cooperation. The politics of knowledge production**. Routledge, p. 109-122, 2019.

CESARINO, Letícia. **South-South cooperation across the Atlantic: emerging interfaces in international development and technology transfer in agriculture**. 2013. Tese (Doutorado em Antropologia) – University of California, Berkeley, 2013.

CHAMON, Ana Luísa de Almeida Lourenço. A insuficiência do regime jurídico para a cooperação técnica internacional prestada pelo Brasil. 2022. 82 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

CHAVES, Roselene de Queiroz. **Inovatividade no Sistema Brasileiro de Inovação na Agricultura: uma análise baseada na política de cooperação internacional da EMBRAPA**. 2010. Tese. (Doutorado em Agronegócios) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

CINDES. A África na agenda econômica do Brasil: comércio, investimentos e cooperação. **Breves Cindes 61**, dez 2011.

CINTRA, M. A. M. *et al.* **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea, 2010.

CIPRIANO, Robinson. Embrapa e ABC renovam parceria para ajudar a fortalecer política externa brasileira. **Embrapa Notícias, SIRE**, 31 jan. 2020. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/49796420/embrapa-e-abc-renovam-parceria-para-ajudar-a-fortalecer-politica-externa-brasileira>. Acesso em: 19 jan. 2024.

CIPRIANO, Robinson. Índia quer iniciar nova cooperação técnica com Embrapa, agora focada em café. **Embrapa Notícias, Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, SIRE**, 12 ago. 2021. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/64127675/india-quer-iniciar-nova-cooperacao-tecnica-com-embrapa-agora-focada-em-cafe?p_auth=mLwHrX5R. Acesso em: 19 jan. 2024.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. CNA participa de evento do Itamaraty sobre o Brasil e a África no agro. **CNA**, 13 out. 2021. Disponível em: [https://www.cnabrazil.org.br/noticias/cna-participa-de-evento-do-itamaraty-sobre-o-brasil-e-a-africa-no-agro#:~:text=Bras%C3%ADlia%20\(13/10/2021\)%20%E2%80%93%20O%20vice%2Dpresid%20de%20Rela%C3%A7%C3%B5es,Agro%E2%80%9D%2C%20realizado%20pelo%20Minist%C3%A9rio%20das%20Rela%C3%A7%C3%B5es%20Exteriores](https://www.cnabrazil.org.br/noticias/cna-participa-de-evento-do-itamaraty-sobre-o-brasil-e-a-africa-no-agro#:~:text=Bras%C3%ADlia%20(13/10/2021)%20%E2%80%93%20O%20vice%2Dpresid%20de%20Rela%C3%A7%C3%B5es,Agro%E2%80%9D%2C%20realizado%20pelo%20Minist%C3%A9rio%20das%20Rela%C3%A7%C3%B5es%20Exteriores). Acesso em: 24 jun. 2024.

CONSÓRCIO PLAN; ARTICULAÇÃO SUL. Avaliação do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C4” (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali). São Paulo: Plan/Articulação Sul, 2015a.

CONSÓRCIO PLAN; ARTICULAÇÃO SUL. Cotton-4 + Togo: uma parceria de sucesso. Relatório de Avaliação do Projeto – “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4” (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali). ABC/MRE, 2015b.

COORDENAÇÃO-GERAL DE COOPERAÇÃO TÉCNICA COM A ÁFRICA, A ÁSIA E A OCEANIA (CGAA/ABC/MRE). GT Escola de Governo. Integração e Engajamento. Escola Virtual CONSAD. **Seminário de Cooperação Técnica – ABC, 6 e 07 de ago. 2024, on line**. Apresentação em slides. 17 slides, color. Disponível em: <https://escolavirtual.consad.org.br/course/view.php?id=79&section=3>. Acesso em: 10 maio 2025.

CORREIO DO SENAC. Cooperação Técnica Internacional: cruzando as fronteiras da educação. **Correio do Senac**. Ano 60, n. 669, p. 11-13. maio/jun. 2010.

CORTINHAS, Juliano da Silva. Associação de variáveis sistêmicas e domésticas na análise das decisões de Política Externa. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, [S.l.], v. 1, n. 4, p. 69-101, dez. 2006.

COSTA FILHO, José Joaquim Gomes da. Ideological Repertoires of the Brazilian Foreign Policy toward Africa across Three Presidential Administrations (1995-2016): From Realism to South-South Solidarity, and Back. **Cadernos de Política Exterior**, Brasília: FUNAG, v. 4, n. 7, p. 79-122, 2018.

COSTA, Cristiana Martinello da. Cooperação técnica Brasil-África no governo Dilma Rousseff – expansão ou retração? 2015. 25 f., il. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) — Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

COSTA, Valéria. Embrapa aposta em nova modalidade de cooperação internacional. **Embrapa, Assessoria de Comunicação Social**, 20 jan. 2006. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/17993742/embrapa-aposta-em-nova-modalidade-de-cooperacao-internacional->. Acesso em: 19 jan. 2024.

CRESPI, Tatiane Baseggio; COSTA, Priscila Rezende da; PORTO, Geciane. Silveira; PREUSLER, Taísa Scariot. Embrapa: Estrutura Organizacional e Gestão de P&D. In: **VI Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade**, 2017, São Paulo, SP. VI SINGEP, 2017.

CRESPI, Tatiane Baseggio; COSTA, Priscila Rezende da; PORTO, Geciane. Silveira; PREUSLER, Taísa Scariot. The alignment of organizational structure and R&D management in internationalized public company: The EMBRAPA case. **Innovation & Management Review**, v. 16, n. 2, p. 193-216, 2019.

CUNHA, Haroldo Rodrigues da; SPINDOLA, Vladimir. O contencioso do algodão na OMC e a criação do IBA. In: BENJAMIN; Daniela A. (org.). **O sistema de solução de controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira**. Brasília: FUNAG, p. 313-333, 2013.

DA COSTA, Eduardo José M. Instituições, evolução institucional e historiografia econômica: a contribuição de Douglass North. **CONEXÕES**, Belém, v. 8, n. 1, p. 31-55, jan./jun. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.18542/con.icsa.v8i1.12792>.

DA COSTA, Eduardo José M.; MACHADO, Luiz Alberto de S. A. A teoria institucionalista de Douglass North e a sua influência no pensamento econômico brasileiro: The influence of Douglass North institutionalist theory on the brazilian economic thought. **Brazilian Journal of Business**, [S. l.], v. 4, n. 4, p. 2653–2673, 2022. DOI: 10.34140/bjbv4n4-070.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John; ENGBERG-PEDERSEN, Poul. **AID Understanding International Development Cooperation**. Londres/New York: Zed Books, 2003.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; TUSSIE, Diana, As Relações Sul-Sul (2008-2015). In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; FLORENCIO, Sergio Abreu e Lima; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; SILVA FILHO, Edison Benedito da (org.) **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: IPEA/ FUNAG, 2018, p. 334-331.

DI STEFANO, José Geraldo. **A atuação da Embrapa na Cooperação Técnica Sul-Sul brasileira para a África no setor cotonicultor (2008-2021)** [26 jul. 2021]. Entrevistadora: Renata Oliveira Anunciato. Entrevista realizada via Google Meet, 2021. Arquivo de vídeo (85 min). Não publicado.

DINIZ, Fernanda. Embrapa apresenta tecnologias sustentáveis em agricultura tropical a 32 países africanos. **Embrapa, Secretaria de Pesquisa e Desenvolvimento (SPD)**, 14 out. 2021. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/65505630/embrapa-apresenta-tecnologias-sustentaveis-em-agricultura-tropical-a-32-paises-africanos?p_auth=iOr8Razq. Acesso em: 19 jan. 2024.

DUARTE, Jorge. Acordo com Emirados Árabes ampliará atuação internacional da Embrapa. **Embrapa Notícias, SIRE**, 28 jan. 2020. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/49703798/acordo-com-emirados-arabes-ampliara--atuacao-internacional-da-embrapa?p_auth=mLwHrX5R. Acesso em: 19 jan. 2024.

DUARTE, Jorge. Vamos crescer com a África. **FOLHA da Embrapa: Moradoras na frente do campo experimental da Embrapa em Lichinga, a 1.433 km da capital de Moçambique**. Brasília, DF: EMBRAPA. Secretaria de Comunicação, v.21, n.172, jun./2013. 20 p.

DUSI, André Nepomuceno. **Atuação Internacional da Embrapa: Experiências na Cooperação Agrícola**. Diálogo público-privado sobre a cooperação técnica brasileira. Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB), Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Centro de Formação da Baviera (BFZ). SHS, Quadra 6, Brasil 21 Cultural, teatro 1, Brasília, DF: 22 mar. 2012. Apresentação em Slides. 8 slides, color.

EMBRAPA ALGODÃO. **IV Plano diretor da Embrapa Algodão: 2008 - 2011**. Campina Grande, 2008. 32 p.

EMBRAPA ALGODÃO. **Nota Técnica: Participação da equipe da Embrapa Algodão em viagens relacionadas à Cooperação Técnica Internacional**. Campina Grande: PB, Embrapa Algodão. Liv Soares Severino/Chefe Geral da Embrapa Algodão. Nota Técnica, out. 2018. 24 p.

EMBRAPA ALGODÃO. **Relatório de atividades 2008**. Campina Grande: Embrapa Algodão, 2010a. 37p.

EMBRAPA ALGODÃO. **Relatório de Atividades 2009**. Campina Grande: Embrapa Algodão, 2010b. 44 p.

EMBRAPA ALGODÃO. **Relatório de Atividades da Embrapa Algodão 2010**. Campina Grande: Embrapa Algodão, 2011. 42 p.

EMBRAPA ALGODÃO. **Relatório de atividades da Embrapa Algodão 2011**. Campina Grande: Embrapa Algodão, 2012. 37p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Agricultura tropical: o Brasil construindo o futuro**. Brasília, DF: Embrapa, 2006/2007. 32p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Assessoria de Comunicação Social. **Ciência, gestão e inovação: dimensões da agricultura tropical**. Embrapa 2005-2007: Relatório de Gestão. Brasília, DF: Embrapa-Assessoria de Comunicação Social, 2008a. 48p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Diagnóstico e levantamento de informações com os Articuladores Internacionais da Embrapa**. Workshop “Atuação Internacional da Embrapa”, de 27 de setembro a 3 de outubro de 2013. Embrapa, 2013a. Apresentação em SlideShare. 16 slides, color. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/1257416/>. Acesso em: 21 fev. 2024.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. DTT. **Relatório de Gestão do Departamento de Transferência de Tecnologia**. EMBRAPA. Departamento de Tecnologia da Informação. Brasília, DF: Embrapa Transferência de Tecnologia, 2016a.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Gestão da Embrapa: outubro 2012 - dezembro de 2015**. Brasília, DF: 2015a. 81 p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. MAPA. **Prestação de Contas Ordinária Anual Relatório de Gestão - Exercício de 2009**. Embrapa. Brasília, DF: Embrapa, 2010a. 137p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. MAPA. **Prestação de Contas Ordinária Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2010**. Embrapa. Brasília, DF: Embrapa, mar. 2011a. 196p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. MAPA. **Prestação de Contas Ordinária Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2011**. Embrapa. Brasília, DF: Embrapa, abr. 2012. 314p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. MAPA. **Prestação de Contas Ordinária Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2012**. Embrapa. Brasília, DF: Embrapa, abr. 2013. 354p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. MAPA. **Prestação de Contas Ordinária Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2013**. Embrapa. Brasília, DF: Embrapa, maio 2014a. 279p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. MAPA. **Prestação de Contas Ordinária Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Embrapa. Brasília, DF: Embrapa, maio 2015b. 177p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. MAPA. **Relatório de Gestão: Embrapa 2007**. Embrapa. Brasília, DF: Embrapa, fev. 2008b. 175p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. MAPA. **Relatório de Gestão: Embrapa 2008**. Embrapa. Brasília, DF: Embrapa, 2009a. 166p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. MAPA. **Relatório de Gestão: exercício 2015**. Embrapa. Brasília, DF: Embrapa, 2015c. 106p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. MAPA. **Relatório de Gestão: exercício 2016**. Embrapa. Brasília, DF: Embrapa, 2016b. 125p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. MAPA. **Relatório de Gestão: exercício 2017**. Embrapa. Brasília, DF: Embrapa, 2018a. 109p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. MAPA. **Relatório de Gestão: exercício 2018**. Embrapa. Brasília, DF: Embrapa, 2018b. 98p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Secretaria de Gestão e Desenvolvimento Institucional. **VI Plano Diretor da Embrapa 2014-2034**. Brasília, DF., 2015d. 24 p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Secretaria de Gestão e Estratégia. **IV Plano Diretor da Embrapa: 2004-2007**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2004. 48 p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Secretaria de Gestão e Estratégia. **V Plano Diretor da Embrapa 2008-2011-2023**. Brasília, DF, 2008c. 43 p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Secretaria de Gestão e Estratégia. **Relatório de Gestão Embrapa 2004**. Embrapa. Documentos 12. Brasília, DF: Embrapa-SGE, 2005a. 80 p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Secretaria de Relações Internacionais. **Diretrizes e estratégias para a atuação internacional da Embrapa**. Relatório Preliminar. Brasília, DF, 2014b. 4 p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Secretaria Executiva do PAC Embrapa. **Portfólio PAC Embrapa**. Brasília, DF: 2011b. 296 p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Secretaria-Executiva do PAC Embrapa. **PAC Embrapa: investindo no conhecimento**. Realizações 2009, ano 2, Brasília, DF: 2010b. 100p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Secretaria-Executiva do PAC Embrapa. **PAC Embrapa: fortalecendo a pesquisa agropecuária nacional**. Embrapa. Realizações 2008, ano 1, Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2009b. 52 p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. SIRE. Celso Moretti é confirmado na Presidência da Embrapa. **Embrapa Notícias, Gestão Estratégica**, 20 dez. 2019. EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **VII Plano Diretor da Embrapa 2020-2030**. Brasília, DF, 2020. 31 p.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DE MINAS GERAIS. Emater-MG. 2023a. Disponível em: <https://www.emater.mg.gov.br/>. Acesso em: 02 fev. 2023.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DE MINAS GERAIS. Emater-MG. **Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). Transparência**. 2023b. Disponível em: <https://www.emater.mg.gov.br/>. Acesso em: 02 fev. 2023.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DE MINAS GERAIS. Emater-MG. **Relatório de Atividades**. Minas Gerais, 2018. 53p.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DE MINAS GERAIS. Emater-MG. **Relatório de Atividades**. Minas Gerais, 2019. 60p.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DE MINAS GERAIS. Emater-MG. **Relatório de Administração 2020**. MG, 2020. 64p.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DE MINAS GERAIS. Emater-MG. **Relatório de Administração 2021**. MG, 2021. 74p.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DE MINAS GERAIS. Emater-MG. **Relatório de Administração 2022**. MG, 2022. 65p.

EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA DE MINAS GERAIS. DREX. Relatório 2019, Diretoria Executiva EPAMIG. **EPAMIG**, Belo Horizonte, MG: 2020.

EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA DE MINAS GERAIS. DREX. Relatório Anual de Administração 2022. Diretoria Executiva EPAMIG. **EPAMIG**, Belo Horizonte, MG: 2023.

EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA DE MINAS GERAIS. EPAMIG assina projeto de cooperação técnica com o Zimbábue. **EPAMIG, Comunicação**, Belo Horizonte: 14 jan. 2020. Disponível em: <https://www.epamig.br/blog/2020/01/14/epamig-assina-projeto-de-cooperacao-tecnica-com-o-zimbabue/>. Acesso em: 02 fev. 2022.

ESTEVES, Marco. Pedro Arraes é reconduzido à Presidência da Embrapa. Embrapa, Secom, 16 ago. 2012. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/1481723/pedro-arraes-e-reconduzido-a-presidencia-da-embrapa?p_auth=oyOV5fSm. Acesso em: 19 jan. 2024.

FARIAS, Deborah Barros Leal. **Aid and Technical Cooperation as a Foreign Policy Tool for Emerging Donors: The Case of Brazil**. London: Routledge, 2018a.

FARIAS, Deborah Barros Leal. Brazil's South–South development cooperation: Principles and experiences of the domestic bureaucracy. **Public Admin Dev.**, p. 1-8, 2018b.

FELLET, João. Mais 'fria' com a África, Dilma faz 2ª visita ao continente. **BBC Brasil**, Brasília, 20 fev. 2013.

FERENHOF, Helio Aisenberg; FERNANDES, Roberto Fabiano. Desmitificando a Revisão de Literatura como Base para Redação Científica: método SSF. **Revista ACB: Biblioteconomia em Santa Catarina**, Florianópolis, v. 21, n. 3, p.550-563, ago. 2016.

FERREIRA, Daniel da Silva. **A atuação da Embrapa na Cooperação Técnica Sul-Sul brasileira para a África no setor cotonicultor (2008-2021)** [17 maio 2022]. Entrevistadora: Renata Oliveira Anunciato. Entrevista realizada via *Google Meet*, 2022. Arquivo de vídeo (66 min). Não publicado.

FERREIRA, Pablo; MOREIRA, Álvaro. Cooperação Técnica Brasileira para África (2003-2013): expansão orçamentária e limitações Institucionais. **BPC Policy Brief**. v. 6, n. 1, Jan./Abr., 2018.

FLECK, Isabel. Diretor da Agência Brasileira de Cooperação defende criação de nova carreira diplomática. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 set. 2013a.

FLECK, Isabel. Governo mudará agência de cooperação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 maio 2013b.

FOLHA DA EMBRAPA. **A palavra é sua**. Brasília, DF: EMBRAPA. Assessoria de Comunicação Social, v. 17, n. 121, jan. 2009. 12 p.

FOLHA DA EMBRAPA. **O aroma da pesquisa: a Embrapa começa a disponibilizar dados sobre substâncias químicas responsáveis pelo cheiro e sabor de alimentos**. Brasília, DF: EMBRAPA. Secretaria de Comunicação, v. 20, n. 165, nov. 2012. 12 p.

FOLHA da Embrapa: **caminhos abertos**. Brasília, DF: EMBRAPA. Secretaria de Comunicação, v. 21, n.176, out, 2013. 12 p.

FONSECA, Carmen. Política externa e cooperação Sul-Sul do Brasil: interesses e solidariedade em jogo. In: VITALE, Denise; KRAYCHETE, Elsa Sousa (org). **Entre a África e a América do Sul: dilemas e desafios do Brasil na cooperação Sul-Sul**. Salvador: EDUFBA, 2021, p. 125-161.

FRAGA, Antônio Carlos. **A atuação da Embrapa na Cooperação Técnica Sul-Sul brasileira para a África no setor cotonicultor (2008-2021)** [21 jun. 2021]. Entrevistadora: Renata Oliveira Anunciato. Entrevista realizada via *Google Meet*, 2021. Arquivo de vídeo (143 min). Não publicado.

FRAGALLE, Edilson. Lula quer fortalecer Embrapa. **Embrapa Notícias**, 28 dez. 2007. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/18022002/lula-quer-fortalecer-embrapa> Acesso em: 19 jan. 2024.

FRANCISCO, Flávio; SANTOS, Kethelyn; ALVES, Maryanna Sagio. O vácuo brasileiro nas relações Brasil-África e as transformações no continente africano. In: AZZI, Diego Araujo; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; SOUSA, Ana Tereza Lopes Marra de (orgs.). **A POLÍTICA EXTERNA DE BOLSONARO NA PANDEMIA**. São Bernardo do Campo, SP: OPEB, 2020. p. 8-20.

FRANCO, Luiz Filipe de Oliveira. **Perspectivas da cooperação internacional brasileira: o Labex e o desenvolvimento tecnológico agroindustrial**. 2013. 18 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão do Agronegócio) — Universidade de Brasília, Planaltina-DF, 2013.

FREIRE, Juliana. Brasil e Gana discutem projetos na área de agricultura. **Embrapa Notícias**, 29 fev. 2008a. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/18024369/brasil-e-gana-discutem-projetos-na-area-de-agricultura?p_auth=oyOV5fSm. Acesso em: 19 jan. 2024.

FREIRE, Juliana. Diretoria da Embrapa é reconduzida para mais três anos de mandato. **Embrapa Notícias**, 23 jan. 2008b. Disponível em: https://www.embrapa.br/en/busca-de-noticias/-/noticia/18022525/diretoria-da-embrapa-e-reconduzida-para-mais-tres-anos-de-mandato?p_auth=VOND5NcS. Acesso em: 19 jan. 2024.

FREITAS, Jeane Silva de; LACERDA, Jan Marcel de Almeida Freitas; COSTA, Saulo Felipe. Novas direções para a proteção da segurança alimentar na África lusófona?: Cooperação técnica entre o Brasil e Angola. **Anál. Social**, Lisboa, n. 236, p. 560-589, set. 2020.

FURTADO, Clarissa; CIPRIANO, Robinson. Embrapa e Apex-Brasil assinam acordos de cooperação para aumentar competitividade do agro nacional. **Embrapa Notícias, SIRE**, 21 jul. 2020. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/54370247/embrapa-e-apex-brasil-assinam-acordos-de-cooperacao-para-aumentar-competitividade-do-agro-nacional>. Acesso em: 22 jan. 2024.

GABSCH, Rodrigo d'Araújo. Nova visão da política externa brasileira com a África. *In: Ciclo de conferências: A nova política externa brasileira*, 9 fev. 2021. FUNAG, MRE, FIEMG. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LuD3aMb2Rmc&list=PLY4MsNDouGfhyO5UC2X09OKuitYMJovzJ&index=15>. Acesso em: 08 ago. 2025.

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 23, n. 2, p. 276–292, abr. 2003.

GERRING, John. **Social Science Methodology: A Unified Framework**. Cambridge University 2 ed. Press 2012.

GHISLENI, Alexandre Peña. A Diplomacia do Agronegócio. *In: Ciclo de conferências: A nova política externa brasileira*, 23 fev. 2021. FUNAG, MRE, FIEMG. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qaeqOPug0x0&list=PLY4MsNDouGfhyO5UC2X09OKuitYMJovzJ&index=16>. Acesso em: 08 ago. 2025.

GOES, Fernanda Lira; PATRIOTA, Thomas Cooper; TIBÚRCIO, James Augusto Pires. Considerações sobre o potencial e os desafios de uma parceria Brasil-África para o desenvolvimento rural. **Boletim de Economia e Política Internacional**, IPEA, v. 3, p. 27-33, jul. 2010.

GOLDBERG, Ray; LAWRENCE, Robert; MILLIGAN, Katherine. Brazil's WTO Cotton Case: Negotiation Through Litigation. *In: DEVEREAUX, Charan; LAWRENCE, Robert; WATKINS, Michael (org.). Case Studies in US Trade Negotiation. Volume 2: Resolving Disputes*. Washington, DC: Institute of International Economics. 2005, p. 235-282.

GOMES, Carina. Presidentes do Brasil e de Gana conhecem atuação da Embrapa na África. **Embrapa Soja**, 24 abr. 2008.

GONÇALVES, Carolina. Presidente da Embrapa anuncia saída do cargo. **Agência Brasil**, 01 out. 2012. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-10-01/presidente-da-embrapa-anuncia-saida-do-cargo>. Acesso em: 24 jul. 2023.

GONÇALVES, Fernanda N., Fernanda; PINHEIRO, Letícia. **Análise de Política Externa: o que estudar e por quê?**. 1 ed. Curitiba: Intersaberes, 2020.

GOULART MENEZES, Roberto; FINGERMAN, Natalia. Cooperação Sul-Sul no governo de Dilma Rousseff (2011-2016): Retração ou transformação?. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 23, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/59660>. Acesso em: 13 jul. 2022.

GREGIO, Fernando. Embrapa Estudos Estratégicos e Capacitação é inaugurada em Brasília. **Embrapa, Assessoria de Comunicação**, 11 maio 2010a. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/18123929/embrapa-estudos-estrategicos-e-capacitacao-e-inaugurada-em-brasilia?p_auth=oyOV5fSm. Acesso em: 22 jan. 2024.

GREGIO, Fernando. Labex e seus desafios. **FOLHA da Embrapa: como são plantadas as uvas sem sementes?** Brasília, DF: EMBRAPA. Assessoria de Comunicação Social, 18, n.136, abr., 2010b. 20 p.

GREGIO, Fernando. No coração das Américas. **FOLHA da Embrapa**. Comunicação Social, v. 18, n. 140, ago. 2010c. p.4.

GRILLI, Mariana. Embrapa lança Plano Diretor e considera nova redução de cargos comissionados: Empresa lançou nesta quarta-feira (4/11) o novo Plano Diretor com metas de curto, médio e longo prazo até 2030. **Globo Rural**, 04 nov. 2020. Disponível em: <https://globo rural.globo.com/Noticias/Empresas-e-Negocios/noticia/2020/11/embrapa-lanca-plano-diretor-e-considera-nova-reducao-de-cargos-comissionados.html>. Acesso em: 19 jan. 2024.

GUARALDO, Maria Clara. Amipa busca parceria com a Embrapa Algodão em controle biológico. **Embrapa Notícias, Sucom**, 23 jul. 2023a. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/82712465/novo-diretor-executivo-de-governanca-e-gestao-toma-posse>. Acesso em: 19 jan. 2024.

GUARALDO, Maria Clara. Embrapa tem novo Plano Diretor com objetivos e metas para os próximos 10 anos. **Embrapa Notícias, SIRE**, 04 nov. 2020. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/38410919/sebastiao-barbosa-assume-a-presidencia-da-embrapa> Acesso em: 19 jan. 2024.

GUARALDO, Maria Clara. Novo diretor-executivo de Governança e Gestão toma posse. **Embrapa Notícias, SIRE**, 10 ago. 2023b. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/35948151/amipa-busca-parceria-com-a-embrapa-algodao-em-controle-biologico>. Acesso em: 19 mar. 2024.

GUARALDO, Maria Clara. Sebastião Barbosa assume a Presidência da Embrapa. **Embrapa Notícias, SIRE**, 10 out. 2018.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

HERNÁNDEZ-BETANCUR, Juan Esteban; MONTOYA-RESTREPO, Iván; MONTOYA-RESTREPO, Luz Alexandra. The tree of science of deliberate and emergent strategies. **IIMB Management Review**, v. 32, n. 4, p. 413-433, 2020.

HILL, Christopher. **Foreign Policy in the Twenty-First Century**. Palgrave Macmillan, 2nd., 2016.

HOCHSTETLER, Kathryn; INOUE, Cristina Y. A.. South-South relations and global environmental governance: Brazilian international development cooperation. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 62, n. 2, p. e004, 2019.

IFSULDEMINAS. ASCOM REITORIA. IFSULDEMINAS recebe professores moçambicanos para capacitação em Agricultura e Mecanização Agrária. **IFSULDEMINAS, Últimas Notícias, Notícias Gerais, Missão Moçambique**, 11 set. 2017. Disponível em: <https://portal.ifsuldeminas.edu.br/index.php/ultimas-noticias-ifsuldeminas/115-teste-noticias-gerais/1549-cooperacao-com-mocambique>. Acesso em: 14 fev. 2023.

IFSULDEMINAS. ASCOM REITORIA. IFSULDEMINAS recebe professores moçambicanos para capacitação e intercâmbio. **IFSULDEMINAS, Últimas Notícias, Notícias Gerais, Missão Moçambique**, 26 out. 2018. Disponível em: <https://portal.ifsuldeminas.edu.br/index.php/noticias-proex/2440-cooperacao-com-mocambique>. Acesso em: 14 fev. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DO ALGODÃO. Aula inaugural do projeto “Capacitação e transferência de tecnologia na cultura do Algodão” em Lavras/MG. **Notícias IBA**, Brasília, DF, 4 abr. 2014a. Disponível em: <http://iba-br.com/site/noticia/aula-inaugural-do-projeto-capacitacao-e-transferencia-de-tecnologia-na-cultura-do-algodao-em-lavras-mg/>. Acesso em: 15 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DO ALGODÃO. Edifício Via Office, Brasília-DF. **Ata da 32ª Reunião do Conselho Gestor do Instituto Brasileiro do Algodão – IBA, CNPJ. 12.085.589.0001-57, realizada no dia 15 de dezembro de 2014**. 2014b. P. 1-9. Disponível em: <http://iba-br.com/site/>. Acesso em: 02 set. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DO ALGODÃO. Encerramento do Projeto “Capacitação e transferência de tecnologia na cultura do Algodão”, MRE – UFLA e IBA. **Notícias IBA**, Brasília, DF, 28 jul. 2014c. Disponível em: <http://iba-br.com/site/noticia/encerramento-do-projeto-capacitacao-e-transferencia-de-tecnologia-na-cultura-do-algodao-mre-ufla-e-iba/>. Acesso em: 15 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DO ALGODÃO. **Relatório Anual de Gestão. Ano: 2012**. Brasília, DF: Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). 2013a, 50p.

INSTITUTO BRASILEIRO DO ALGODÃO. **Relatório Anual de Gestão. Ano: 2013**. Brasília, DF: Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). 2013b, 76 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DO ALGODÃO. **Relatório de Gestão 1º Semestre/2013**. Brasília, DF: Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). 2013c, 63 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DO ALGODÃO. **Relatório de Gestão 1º Semestre/2014**. Brasília, DF: Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). 2014d, 69 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DO ALGODÃO. **Relatório de Gestão 2014**. Brasília, DF: Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). 2014e, 91 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DO ALGODÃO. **Relatório de Gestão 2015**. Brasília, DF: Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). 2015, 110 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DO ALGODÃO. **Relatório de Gestão 2º Semestre/2012**. Brasília, DF: Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). 2013d, 32p.

INSTITUTO BRASILEIRO DO ALGODÃO. Sala Paineiras, Hotel Comfort Suítes, Brasília-DF. **Ata da 24ª Reunião do Conselho Gestor do Instituto Brasileiro do Algodão – IBA, CNPJ. 12.085.589.0001-57, realizada no dia 19 de novembro de 2013**. 2013e. P. 1-7. Disponível em: <http://iba-br.com/site/>. Acesso em: 02 set. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DO ALGODÃO. Sede da Abrapa, Brasília-DF. **Ata da 12ª Reunião do Conselho Gestor do Instituto Brasileiro do Algodão – IBA, CNPJ. 12.085.589.0001-57, realizada no dia 15 de agosto de 2012**. 2012a. P. 1-5. Disponível em: <http://iba-br.com/site/>. Acesso em: 02 set. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DO ALGODÃO. Sede da Abrapa, Brasília-DF. **Ata da 13ª Reunião do Conselho Gestor do Instituto Brasileiro do Algodão – IBA, CNPJ. 12.085.589.0001-57, realizada no dia 13 de setembro de 2012**. 2012b. P. 1-11. Disponível em: <http://iba-br.com/site/>. Acesso em: 02 set. 2023.

IZIQUE, Claudia. O PAC da Embrapa. **Revista Fapesp**, ed. 144, p. 32-35, fev. 2008.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton, Princeton University Press, 1984.

KLEIN, Magno; MILANI, Carlos R. S. O Estudo da Cooperação Sul-Sul Brasileira nos Programas Nacionais de Pós-Graduação em Ciência Política, Relações Internacionais e História. In: André Luiz Reis da Silva (Org.). **Repensando a Política Externa Brasileira (1822-2022), Novas Abordagens e Interpretações**. Curitiba: Appris, p. 417-434, 2023.

KLEMIG, Mariana Costa Guimarães. **Ausência de condicionalidades e outros princípios em Cooperação Sul-Sul Brasileira para o desenvolvimento econômico: motivações, interesses e perspectivas**. 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) — Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

KUMAR, Sushil. An Analysis of Cotton Sector of C-4 Countries. **Development Cooperation Review**, v. 3, n. 3, p. 51-55. Sept./Nov 2020.

KUSS, Laís Caroline. **A Inclusão do ProSAVANA na Agenda da Cooperação Triangular Brasil-Japão-Moçambique: contexto externo, relações bilaterais e contexto doméstico**

brasileiro. 2017. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

KUSS, Laís Caroline. Cooperação agrícola brasileira para África e América Latina: mapeamento de projetos de cooperação técnica e atores envolvidos (2003-2022). **Revista Política Hoje**, v. 31, n. 2, p. 59-83, 2022.

KUSS, Laís Caroline. Instituições e organização da ajuda no processo de inclusão do ProSAVANA na agenda brasileira de cooperação internacional. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [S. l.], v. 10, n. 19, p. 308-337, 2021.

LAFLEY, A. G.; MARTIN, Roger L. *Playing to Win: How Strategy Really Works*. Harvard Business Press, 2013, ebook.

LECHINI, Gladys. As Relações com a África (2008-2015). *In*: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; FLORENCIO, Sergio Abreu e Lima; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; SILVA FILHO, Edison Benedito da (org.) **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: IPEA/ FUNAG, 2018, p. 405-424.

LEITE, Iara Costa; SUYAMA, Bianca; POMEROY, Melissa. Africa-Brazil co-operation in social protection. Drivers, lessons and shifts in the engagement of the Brazilian Ministry of Social Development. **WIDER Working Paper**, n. 2013/022, 2013.

LIMA, João Brígido Bezerra (coord). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, 2011-2013**. Brasília: Ipea, 2016.

LIMA, João Brígido Bezerra E.; PEREIRA JUNIOR, J. R.. **Dimensionamento de gastos das instituições da Administração Pública Federal na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: COBRADI 2017-2018**. Brasília: Ipea, 2020.

LIMA, João Brígido Bezerra E.; VIANA, A. R. E.; JUNIOR, J. R. P. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: levantamento 2014 - 2016**. Brasília: Ipea, 2018.

LIMA, José Diniz Ferreira de. **A ABC e a Embrapa na África, parceria na cooperação técnica: o caso de Moçambique**. 2012. 29 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais) — Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LIMA, Mateus. Capacitação sobre algodão para profissionais da África será iniciada na UFLA. **Notícias, Terciárias, Universidade Federal de Lavras (UFLA)**, Lavras, 28 mar. 2014a. Disponível em: <http://www.ufla.br/dcom/2014/03/28/capacitacao-sobre-algodao-profissionais-africa-iniciada-ufla/>. Acesso em: 13 fev. 2019.

LIMA, Mateus. Concluintes de capacitação na cultura de algodão recebem certificados. **Notícias, Terciárias, Universidade Federal de Lavras (UFLA)**, 24 jul. 2014b. Disponível em: <http://www.ufla.br/dcom/2014/07/24/concluintes-de-capacitacao-na-cultura-de-algodao-recebem-certificados/>. Acesso em: 15 ago. 2020.

LIMA, Mateus. Concluintes de capacitação sobre algodão para profissionais africanos defendem monografias. **Notícias, Terciárias, Universidade Federal de Lavras (UFLA)**, 02

jul. 2014c. Disponível em: <http://www.ufla.br/dcom/2014/07/02/concluintes-de-capacitacao-sobre-algodao-para-profissionais-africanos-defendem-monografias/>. Acesso em: 13 fev. 2019.

LIMA, Mateus. Curso de capacitação em cultura do algodão para profissionais africanos é lançado – veja fotos. **Notícias, Universidade Federal de Lavras (UFLA)**, Lavras, 01 abr. 2014d. Disponível em: <http://www.ufla.br/dcom/2014/04/01/curso-de-capacitacao-em-cultura-do-algodao-para-profissionais-africanos-e-lancado-veja-fotos/>. Acesso em: 13 fev. 2019.

LIMA, Mateus. Curso sobre cultura de algodão para profissionais africanos será ministrado na UFLA. **Notícias, Terciárias, Universidade Federal de Lavras (UFLA)**, Lavras, 13 jan. 2014e. Disponível em: <http://www.ufla.br/dcom/2014/01/13/curso-cultura-algodao-profissionais-africanos-ministrado-ufla/>. Acesso em: 13 fev. 2019.

LIMA, Melina Moreira Campos. **Horizontalização da política externa brasileira no século XXI: um estudo das atuações da EMBRAPA e da FIOCRUZ na África**. 2012. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) — Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

LIMA, Thiago; WAISBICH, Laura Trajber. Eliminando a contradição, silenciando o campesinato: O fechamento da Política Externa Brasileira à agricultura camponês anos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro (2016-2022). In: OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LIMA, Thiago (org). **Política Externa Brasileira e Combate à Fome: lições do passado, perspectivas para o futuro**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2023. p. 213-250. DOI: <https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-419-6.p213-250>.

LOBO, Lynette de Andrade. **A internacionalização das empresas brasileiras: a nova geografia internacional e suas implicações na política de internacionalização da Embrapa, a partir de 2003**. 2010. 54 f. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

LOMBARDO, Adriana Milhomem Seixas. **A Embrapa e a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento na África Subsaariana: o caso do Projeto ProSavana**. 2015. 138 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) — Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

LOPES, Maurício Antônio. In: ALMINO, João; LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (org.). **30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira**. Brasília: FUNAG, 2017, p. 75-93.

LOPEZ, Felix; PRAÇA, Sergio. Cargos de confiança e políticas públicas no Executivo federal. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea/Enap, 2018, p. 141-160.

LUIZ, Beatriz Bordignon. **Transferência de tecnologia como estratégia na cooperação internacional para o desenvolvimento (CID)**. 2015. TCC (Bacharelado em Relações Internacionais) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

LUMSDAINE, David H. **Moral vision in international politics: the foreign aid regime, 1949-89**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

LUNE, Howard; BERG, Bruce L. **Qualitative Research Methods for the Social Sciences**. 9 ed. Pearson, 2017.

MACEDO, Danilo. Ministro da Agricultura determina desconstituição da Embrapa Internacional. **Agência Brasil**, 05 out. 2012. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-10-05/ministro-da-agricultura-determina-desconstituicao-da-embrapa-internacional>. Acesso em: 25 abr. 2014.

MACHADO, Ana Paula Cunha. **A formulação da política comercial externa agrícola: condicionantes internacionais e domésticos da transformação institucional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. 2009. 115 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MAGALHÃES, Bonifácio Peixoto. **Política externa do Brasil em agricultura: o papel da Embrapa na cooperação técnica**. 2008. 57 f. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MAITINO, Martin Egon. **Temática e horizontalização na política externa brasileira: um estudo exploratório do processo decisório nos governos de Fernando Henrique Cardoso**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

MARCONDES, Danilo. O Brasil de volta à África? Desafios e oportunidades para o engajamento brasileiro com o continente africano. **CEBRI-Revista**, ano 2, n. 6, p. 136-154, abr./jun. 2023.

MARCONDES, Danilo; MAWDSLEY, Emma. South–South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 681-699, 2017.

MARIE, Isabelle. ABC. Sistema de Educação Profissional brasileiro inspira moçambicanos. **ABC, Notícias**, 20 dez. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/sistema-de-educacao-profissional-brasileiro-inspira-mocambicanos>. Acesso em: 14 fev. 2023.

MARQUES, João José Granate Sá e Melo Marques. **A atuação da Embrapa na Cooperação Técnica Sul-Sul brasileira para a África no setor cotonicultor (2008-2021)** [16 jun. 2021]. Entrevistadora: Renata Oliveira Anunciato. Entrevista realizada via *Google Meet*, 2021. Arquivo de vídeo (44 min). Não publicado.

MARSICANO, Kátia. Brasil precisa ocupar mais espaços no mercado árabe, diz presidente da Embrapa. **Embrapa Notícias, SIRE**, 14 maio 2020a. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/52359533/brasil-precisa-ocupar-mais-espacos-no-mercado-arabe-diz-presidente-da-embrapa>. Acesso em: 19 jan. 2024.

MARSICANO, Kátia. Embrapa ampliará apoio a adidos agrícolas. **Embrapa Notícias, SIRE**, 17 set. 2020b. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/55819482/embrapa-ampliara-apoio-a-adidos-agricolas>. Acesso em: 19 jan. 2024.

MARSICANO, Kátia. Embrapa e ADAFSA, dos Emirados Árabes Unidos, assinam cooperação para projetos bilaterais. **Embrapa Notícias, SIRE**, 17 nov. 2021. Disponível em:

<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/66243872/embrapa-e-adafsa-dos-emirados-arabes-unidos-assinam-cooperacao-para-projetos-bilaterais>. Acesso em: 22 jan. 2024.

MARSICANO, Kátia. Embrapa e ICBA, dos Emirados Árabes, definem parceria em projetos de agricultura bioessalina. **Embrapa Notícias, SIRE**, 30 jul. 2020c. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/54588347/embrapa-e-icba-dos-emirados-arabes-definem-parceria-em-projetos-de-agricultura-bioessalina>. Acesso em: 19 jan. 2024.

MARSICANO, Kátia. Embrapa e instituições da África do Sul querem agenda de cooperação. **Embrapa Notícias, SIRE**, 16 abr. 2020d. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/51528622/embrapa-e-instituicoes-da-africa-do-sul-querem-agenda-de-cooperacao?p_auth=mLwHrX5R. Acesso em: 19 jan. 2024.

MARSICANO, Kátia. Missão aos Emirados Árabes abrirá oportunidades para o agro brasileiro. **Embrapa Notícias, SIRE**, 16 jan. 2020e. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/49493029/missao-aos-emirados-arabes-abrira-oportunidades-para-o-agro-brasileiro>. Acesso em: 19 jan. 2024.

MARSICANO, Kátia. Países africanos pedem ajuda ao Brasil para controlar lagarta-do-cartucho. **Embrapa Notícias, SIRE**, 13 mar. 2018. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/32540599/paises-africanos-pedem-ajuda-ao-brasil-para-controlar-lagarta-do-cartucho>. Acesso em: 22 jan. 2024.

MARSICANO, Kátia. Presidente faz balanço de agenda internacional. **Embrapa Notícias, SIRE**, 31 out. 2019. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/47787864/presidente-faz-balanco-de-agenda-internacional>. Acesso em: 19 jan. 2024.

MARSICANO, Kátia. Reaproximação com países africanos é tema em evento com fundação moçambicana. **Embrapa Notícias, SIRE**, 15 out. 2020f. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/56521246/reaproximacao-com-paises-africanos-e-tema-em-evento-com-fundacao-mocambicana?p_auth=mLwHrX5R. Acesso em: 22 jan. 2024.

MAZUI, Guilherme. **Futuro chanceler anuncia criação de Departamento de Agronegócio no Itamaraty**. **G1**, política, 21 dez. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/12/21/futuro-chanceler-anuncia-criacao-de-departamento-de-agronegocio-no-itamaraty.ghtml>. Acesso em: 22 jan. 2025.

MELLO, Patrícia Campos. Brasil recua e reduz projetos de cooperação e doações para a África. **Mundo, Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 mar. 2015.

MENDES, Glaucia. Projeto Cotton Victoria entrega equipamentos agrícolas na Tanzânia. **UFLA, Notícias**, Lavras, 21 jun. 2023. Disponível: <https://ufla.br/noticias/extensao/16028-projeto-cotton-victoria-entrega-equipamentos-agricolas-na-tanzania> Acesso em: 02 jan. 2023.

MENEZES, Roberto Goulart. KLEMIG, Mariana Costa Guimarães. A Política externa de Lula da Silva e a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento (2003-2010) *In*: PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos; FUCCILLE, Alexandre. (org.) **Visões do Sul: crise e transformações**

do sistema internacional. 1 ed. Marília; São Paulo: Oficina Universitária; Cultura Acadêmica, p. 203-222, 2016.

MENGEL, Aléx Alexandre. **Modernização da agricultura e pesquisa no Brasil: a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA.** 2015. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

MILANI, Carlos R. S. **ABC 30 anos: história e desafios futuros.** 1. ed., Brasília, DF: ABC. 2017, 224 p.

MILANI, Carlos R. S. **Solidariedade e Interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento.** 1. ed., Curitiba: Appris. 2018.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n.1, p.11-41, 2013.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges. **Foreign Policy Analysis**, v. 13, n. 2, p. 278–296, abr., 2017.

MILHORANCE, Carolina. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 2, p. 05–22, jul. 2013.

MILNER, Helen V. International Theories of Cooperation Among Nations: Strengths and Weaknesses. **World Politics**, v. 44, n. 3, p. 466–496, abr., 1992.

MILNER, Helen V. **Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations.** Princeton: Princeton University, 1997.

MINTZBERG, Henry. AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico.** 2. ed., Porto Alegre: Bookman Editora, 2010.

MINTZBERG, Henry; JORGENSEN, Jan. Emergent strategy for public policy. **Canadian Public Administration**, v. 30, n. 2, pp. 214–229, 1987.

MINTZBERG, Henry; WATERS, James. Of Strategies, Deliberate and Emergent. **Strategic Management Journal**, v. 6, n. 3, p. 257-272, 1985.

MITOZO, Filipe Toutonje. **As políticas de cooperação técnica Brasil-África através da Embrapa no século XXI.** 2014. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

MIURA, Juliana. Negociação em bloco: Brasil e África Ocidental estabelecem bases de intercâmbio e cooperação. **Folha da Embrapa.** Brasília, DF: EMBRAPA, SECOM, v. 21, n. 177, p. 10-11, nov. 2013.

MORAIS DE SÁ E SILVA, Michelle. South-South cooperation resilience in Brazil: presidential leadership, institutions and bureaucracies. **Third World Quarterly**, v. 42, p. 2353-2371, 2021.

MORAIS, Larissa. Novo presidente da CNA pede apoio à produção de algodão na Bahia. **Embrapa, Secom**, 17 jun. 2014. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/1839815/novo-presidente-da-cna-pede-apoio-a-producao-de-algodao-na-bahia>. Acesso em: 25 mar. 2024.

MOREIRA, Alvaro Gomes. **From Ad Hoc to Durable?: Development cooperation and institutional bricolage in the cotton sector in Benin**. 2021. Tese (Doutorado em Estudos de Desenvolvimento) - Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 2021.

MUÑOZ, Enara E.; CARVALHO, Tássia C. de O. A COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA COM A ÁFRICA NO CAMPO DA ALIMENTAÇÃO: uma política coerente com o desenvolvimento?. **Caderno CRH**, v. 29, n. 76, p. 33–52, jan. 2016.

NAJAR, Christiane Souza Viana. **Cooperação Sul-Sul como instrumento para o desenvolvimento sustentável: um estudo dos projetos Cotton-4 e Pró-Savana**. 2014. 49 f., il. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

NASCIMENTO, Petula Ponciano. **A Trajetória da Cooperação Científica Internacional da Embrapa**. Do Emparelhamento Tecnológico (Catching-Up) com A Revolução Verde à Liderança Tecnológica na Agricultura Tropical. 2016. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

NAVARRO, Sophia Carla Sant'Ana. **A difusão de políticas públicas e as capacidades estatais: um estudo sobre o projeto de cooperação do Cotton-4 + Togo**. 2024. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

NOGUEIRA, Ruy Nunes Pinto. Cooperação Brasileira com a África. *In: I Curso para Diplomatas Africanos*. Brasília: FUNAG, p. 487-497, 2011.

NORTH, Douglass. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

O GLOBO. Presidente da Embrapa nega aparelhamento político. **O Globo**, Política, 06 maio 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/presidente-da-embrapa-nega-aparelhamento-politico-12105880> Acesso em: 21 jun. 2021.

OLIVEIRA, Dalmo. Embrapa Algodão investe na cooperação com países africanos. **Embrapa Algodão**, 17 fev. 2009. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/18041898/embrapa-algodao-investe-na-cooperacao-com-paises-africanos>. Acesso em: 12 abr. 2024.

OLIVEIRA, Dalmo. Embrapa Algodão tem novo chefe-geral. **Embrapa Algodão**, 16 abr. 2008. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/18025784/embrapa-algodao-tem-novo-chefe-geral>. Acesso em: 12 abr. 2024.

OLIVEIRA, Dalmo. Evento marca retomada da cotonicultura no Norte de Minas. **Embrapa Algodão**, 09 set. 2021. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/64628662/evento-marca-retomada-da-cotonicultura-no-norte-de-minas>. Acesso em: 12 abr. 2024.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Negociações comerciais internacionais e democracia: o Brasil nos contenciosos da OMC na era FHC (1995-2002)**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2022.

OLIVEIRA, Rodolfo Osório. **A atuação da Embrapa na Cooperação Técnica Sul-Sul brasileira para a África no setor cotonicultor (2008-2021)** [25 maio 2022]. Entrevistadora: Renata Oliveira Anunciato. Entrevista realizada via *Google Meet*, 2022. Arquivo de vídeo (113 min). Não publicado.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). **Paraguai receberá delegações do Brasil e da Colômbia para trocar experiências em inovações para a produção de algodão**: Um dos destaques é a demonstração da colheitadeira de algodão adaptada à agricultura familiar. FAO, Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, Paraguai, Assunção, 18 maio 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/noticias/ver/pt/c/1513096/>. Acesso em: 25 abr. 2024.

PASSARINHO, Nathalia. Lula defende linha de financiamento do BNDES para a África. **G1 Política**, Brasília, 10 maio 2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2010/05/lula-defende-linha-de-financiamento-do-bndes-para-africa.html>. Acesso em: 15 out. 2024.

PEDINI, Sérgio. Representante do IFSULDEMINAS participa de Missão de Cooperação Internacional em Moçambique. Revisão da Ascom Reitoria/IFSULDEMINAS. **IFSULDEMINAS, Últimas Notícias, Notícias Gerais, Missão Moçambique**: 03 out. 2019. Disponível em: <https://portal.ifsuldeminas.edu.br/index.php/ultimas-noticias-ifsuldeminas/115-teste-noticias-gerais/3114-missao-mocambique>. Acesso em: 14 fev. 2023.

PEREIRA, Celso de Tarso. **A atuação da Embrapa na Cooperação Técnica Sul-Sul brasileira para a África no setor cotonicultor (2008-2021)** [29 jul. 2022]. Entrevistadora: Renata Oliveira Anunciato. Entrevista realizada via aplicativo *WhatsApp*, 2022. Arquivo de vídeo (68 min). Não publicado.

PEREIRA, Monalisa Leal. Presidente da Embrapa Sebastião Barbosa visita a Unidade de Concórdia. **Embrapa Suínos e Aves**, 05 fev. 2019. Disponível em: https://www.embrapa.gov.br/web/portal/busca-de-noticias/-/noticia/41073827/presidente-da-embrapa-sebastiao-barbosa-visita-a-unidade-de-concordia?p_auth=g4vJrnyG. Acesso em: 12 abr. 2024.

PEREIRA, Tatiana Arraes de Castro. **Os instrumentos clássicos de cooperação técnica e a Plataforma África-Brasil de Inovação Agropecuária**. 2012. 91 f., il. Trabalho de Conclusão

de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) — Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

PEREIRA, Wina Eleana Lages. **Transferência de tecnologia de cultivar no âmbito internacional: experiência do C-4**. 2021. 130 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

PIERRO, Bruno de. Sem representação continental desde 2011, Embrapa deve focar no leste da África, diz ex-coordenador. *Brasilianas.org*, Agência Dinheiro Vivo. In: NASSIF, Luis. A missão da EMBRAPA na África. **Jornal GGN**, 25 maio 2012. Disponível em: <https://jornalgggn.com.br/economia/a-missao-da-embrapa-na-africa/>. Acesso em: 03 mar. 2023.

PINHEIRO, Beatriz da Silveira; PRADO, Antonio Carlos; CONTINI, Elisio. Capacitação Internacional em Agricultura Tropical: A Experiência da Embrapa. In: **I Curso para Diplomatas Africanos**. Brasília: FUNAG, p. 107-120, 2011.

PINHEIRO, Letícia; GONÇALVES, Fernanda, N. O estudo da política externa como política pública: vinho velho em garrafas novas?. **Revista Tempo do Mundo**, n. 33, p. 17-41, 24 jul. 2024.

PINTO, Vânia Carvalho. **Método de pesquisa em Relações Internacionais**. São Paulo: Contexto, 2023.

POMEROY, Melissa; WAISBICH, Laura Trajber. Avaliando a Cooperação Técnica Sul-Sul do Brasil: Reflexões de uma prática em construção. In: Melissa Andrade Costa. (Org.). **Práticas de Avaliação da Cooperação Internacional no Brasil**. 1ed. Brasília: Nikê Consultoria, p. 90-95, 2018.

POMPEI, Luciano de Melo. Descritores ou palavras-chave nas bases de dados de artigos científicos. Editorial. **Femina**, v. 38, n. 5, maio 2010.

POMPEIA, Caio. **Formação política do agronegócio**. 2018. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Harvard University, Campinas, SP, 2018.

POMPEIA, Caio. **Formação política do agronegócio**. São Paulo: Editora Elefante. 2021.

PORPINO, Gustavo, GORGA, Guida. Estudos e Capacitação para o Mundo. **FOLHA da Embrapa: porco monteiro do Pantanal**. Brasília, DF: EMBRAPA. Secretaria de Comunicação, v. 19, n. 149, maio. 2011. 12 p.

PORPINO, Gustavo; DE STEFANI, Emerson. O caso do PAC Embrapa: requisitos de uma gestão orientada para resultados no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 343–366, mar. 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Projeto 00066380**. Projeto BRA/12/002 - Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro por meio da

Cooperação Sul-Sul. Brasília, DF: UNDP, 26 abr. 2012, 36p. Disponível em: <https://open.undp.org/projects/00066380>. Acesso em: 15 fev. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Projeto 00066380. Projeto BRA/12/002** - Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul. **Revisão Geral 1.** Ajuste de orçamento. Brasília, DF: UNDP, 19 jul. 2013. [s. n.].

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Projeto 00066380. Projeto BRA/12/002** - Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul. **Revisão substantiva 1.** Estender vigência até 31/12/2018, readequar orçamentos de 2014 a 2018, atualizar plano de trabalho. Brasília, DF: UNDP, 11 set. 2014. [s. n.].

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento - CTPD - no período 1995-2005.** Brasília: FUNAG, 2010.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc van. **Manual de investigação em Ciências Sociais.** 2. ed. Lisboa: Gradiva, 1998.

Relatório de Avaliação do Projeto – “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4” (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali). ABC/MRE, 2015.

REVISTA RURAL. Protótipo de colheitadeira de algodão beneficiará agricultura familiar. **Revista Rural**, Agricultura, Direto da Redação, 18. jun. 2020. Disponível em: <https://www.revistarural.com.br/2020/06/18/prototipo-de-colheitadeira-de-algodao-beneficiara-agricultura-familiar/> Acesso em: 25 abr. 2024.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. **Cooperação internacional em ciência e tecnologia: uma análise das experiências da Embrapa semiárido.** 2015. 351 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

RINALDI, Patrícia Nogueira; TREVISAN, Isabella. A cooperação Sul-Sul como contraditória: reivindicações simbólicas da política externa do Governo Lula. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [S. l.], v. 11, n. 21, p. 204–240, 2022.

RIZZO, Aline Duarte da Graça. Cooperação Sul-Sul brasileira e a avaliação dos projetos estruturantes: o estado da arte e uma agenda de pesquisa. **Boletim de Economia e Política Internacional** (BEPI), IPEA, n. 25, p. 19-25, maio/ago. 2019.

ROCHA, André Santos da Rocha. Cartografia e geopolítica das relações sul-sul: sobre a cooperação técnica Brasil-África. **Confins** [En ligne], 39, 2019a, 21 mar. 2019. DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.17327>.

ROCHA, André Santos da. A política externa e geopolítica brasileira na era Lula: uma análise dos acordos de cooperação técnica para a África”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (orgs.). **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração**

sul-americana e regiões periféricas. Porto Alegre: Editora Letra1. 2018, p. 131-144. DOI 10.21507/9788563800367-08.

ROCHA, André Santos da. Geografia da Cooperação Internacional para o desenvolvimento: um olhar estratégico das relações Brasil – África no início do século XXI. *In: The Overarching Issues of the European Space A strategic (re)positioning of environmental and socio-cultural problems?* Porto, Fac. Letras Univ. Porto. 2019b. pp. 315-326. DOI: 10.21747/9789898969149/geog.

RODRIGUES, Ângelo Constâncio. **A Escola Superior de Agricultura de Lavras/ESAL e a Universidade Federal de Lavras/UFLA: a trajetória de uma transformação.** 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

RODRIGUES, Deva, BARROSO, Teresa; PEIXOTO, Rodrigo. Unidades devem aumentar a participação em projetos internacionais. **Embrapa, Notícias**, 21 maio. 2008. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/18028057/unidades--devem-aumentar-a-participacao-em-projetos-internacionais?p_auth=oyOV5fSm. Acesso em: 25 mar. 2024.

RODRIGUES, Deva. Atuação da Embrapa na África será fortalecida nos próximos anos. **Embrapa, Notícias**, 14 ago. 2007a. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/18015313/atuacao-da-embrapa-na-africa-sera-fortalecida-nos-proximos-anos?p_auth=oyOV5fSm. Acesso em: 25 mar. 2024.

RODRIGUES, Deva. Aumenta demanda africana por tecnologia da Embrapa. **Embrapa, Notícias**, 22 maio 2007b.

RODRIGUES, Deva. Embrapa África participa de eventos no Senegal. **Embrapa África**, 22 maio 2009a. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/18047223/embrapa-africa-participa-de-eventos-no-senegal?p_auth=oyOV5fSm. Acesso em: 25 mar. 2024.

RODRIGUES, Deva. Embrapa e ABC fortalecem cooperação Sul-Sul. **Embrapa Notícias**, 09 jan. 2009b. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/18040459/embrapa-e-abc-fortalecem-cooperacao-sul-sul>. Acesso em: 25 mar. 2024.

RODRIGUES, Deva. Embrapa investe em parcerias para o continente africano. **Embrapa, Notícias**, 12 fev. 2007c. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/18007085/embrapa-investe-em-parcerias-para-o-continente-africano?p_auth=oyOV5fSm. Acesso em: 25 mar. 2024.

RODRIGUES, Deva. Embrapa vai coordenar projeto de plantio de cana na África. **Embrapa, Notícias**, 17 abr. 2008. Disponível em: https://www.embrapa.br/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods/busca-de-noticias/-/noticia/18026556/embrapa-vai-coordenar-projeto-para-plantio-de-cana-na-africa?p_auth=m9oOiF3Y. Acesso em: 25 mar. 2024.

RODRIGUES, Deva. Ministro do Mali se reúne com coordenação da Embrapa África. **Embrapa África**, 25 ago. 2009c. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/18054090/ministro-do-mali-se-reune-com-coordenacao-da-embrapa-africa?p_auth=oyOV5fSm. Acesso em: 25 mar. 2024.

RODRIGUES, Deva. Novas conquistas: o mundo. **Folha da Embrapa: estamos de braços abertos**. Brasília, DF: EMBRAPA. Assessoria de Comunicação Social, v. 18, n. 142, out. 2010. P.4.

RODRIGUES, Eduardo Pinho. Escritório na África será em Gana. **Embrapa Notícias**, 27 abr. 2006. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/17997051/escritorio-na-africa-sera-em-gana>. Acesso em: 19 jan. 2024.

RODRIGUES, Nadir; ZINSLY, Giovanna. Plano Diretor da Embrapa é elaborado de forma coletiva. **Embrapa Informática Agropecuária**, 19 ago. 2019. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/45819250/plano-diretor-da-embrapa-e-elaborado-de-forma-coletiva>. Acesso em: 19 jan. 2024.

RODRIGUES, Rafaela Rodrigues. **A política externa brasileira na cooperação sul-sul em saúde: a rationale da descontinuidade entre 2003 e 2016**. 2019. 123 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

ROMILDO, José. Trabalho da Embrapa desperta interesse internacional: Países querem fazer parcerias para obter segurança alimentar. **Agência Brasil**, Narjara Carvalho (edição), Brasília, DF: 31 out. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-10/trabalho-da-embrapa-desperta-interesse-internacional>. Acesso em: 25 mar. 2024.

ROSATI, Jerel A. Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective. **World Politics**, v. 33, n. 2, p. 234–252, Jan. 1981.

SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos. Pedro Maia Soares (tradutor). São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SAIRRE, Lício Augusto de Pena. **A atuação da Embrapa na Cooperação Técnica Sul-Sul brasileira para a África no setor cotonicultor (2008-2021)** [23 jun. 2021]. Entrevistadora: Renata Oliveira Anunciato. Entrevista realizada via *Google Meet*, 2021. Arquivo de vídeo (37 min). Não publicado.

SANTANA, Alberto Alves de. Cooperação técnica Brasil-África para o setor algodoeiro Shire-Zambeze Cotton Project: **Relatório de Posição 2015/2018**. Embrapa. MRE/ABC. set./2018, 28p.

SANTOS, Ana Carolina dos Anjos. **Política externa de Cooperação Sul-Sul e segurança alimentar: atores e mudança institucional no processo de internacionalização do Programa Mais Alimentos**. 2020. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2020.

SANTOS, Anna Carolina Rocha. **A Embrapa e o mundo: inserção internacional pela cooperação**. 2011. 56 f. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2011.

SANTOS, Edna. Alderi Araújo é reconduzido à Chefia-Geral da Embrapa Algodão. **Embrapa Algodão**, 27 out. 2022a. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/75676286/alderi-araujo-e-reconduzido-a-chefia-geral-da-embrapa-algodao>. Acesso em: 25 mar. 2024.

SANTOS, Edna. Brasil desenvolve seu primeiro algodão transgênico de fibra longa. **Embrapa Algodão**, 23 maio 2017. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/22885604/brasil-desenvolve-seu-primeiro-algodao-transgenico-de-fibra-longa>. Acesso em: 25 mar. 2024.

SANTOS, Edna. Embrapa Algodão tem novo chefe-geral. **Embrapa Algodão**, 20 fev. 2018. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/32008720/embrapa-algodao-tem-novo-chefe-geral>. Acesso em: 25 mar. 2024.

SANTOS, Edna. Genética de algodão da Embrapa atravessa fronteiras. **Embrapa Algodão**, 12 ago. 2016. Disponível em: https://www.embrapa.gov.br/web/portal/busca-de-noticias/-/noticia/15339599/genetica-de-algodao-da-embrapa-atraversa-fronteiras?p_auth=41vOSXXU. Acesso em: 25 mar. 2024.

SANTOS, Edna. Missão da FAO conhece tecnologias da Embrapa para a produção de algodão na agricultura familiar. **Embrapa Algodão**, 15 ago. 2022b. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/72885991/missao-da-fao-conhece-tecnologias-da-embrapa-para-a-producao-de-algodao-na-agricultura-familiar>. Acesso em: 25 mar. 2024.

SANTOS, Edna. Toma posse o chefe-geral da Embrapa Algodão. **Embrapa Algodão**, 17 mar. 2014a. Disponível em: https://www.embrapa.gov.br/web/portal/busca-de-noticias/-/noticia/1820150/toma-posse-o-chefe-geral-da-embrapa-algodao?p_auth=41vOSXXU. Acesso em: 25 mar. 2024.

SANTOS, Edna. Transmissão de cargo do chefe-geral da Embrapa Algodão acontece nesta sexta-feira (14). **Embrapa Algodão**, 07 mar. 2014b. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/3229790/transmissao-de-cargo-do-chefe-geral-da-embrapa-algodao-acontece-nesta-sexta-feira-14>. Acesso em: 25 mar. 2024.

SANTOS, Edna; DUARTE, Thalita. Embrapa Algodão tem nova Chefia-Geral. **Embrapa Algodão**, 01 out. 2020. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/56150251/embrapa-algodao-tem-nova-chefia-geral>. Acesso em: 25 mar. 2024.

SANTOS, Edna; SOUZA, Palova. Protótipo de colheitadeira de algodão beneficiará agricultores familiares do Brasil e AL. **Embrapa Algodão, Programa Brasil-FAO**, 16 jun. 2020. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/53359805/prototipo-de-colheitadeira-de-algodao-beneficiara-agricultores-familiares-do-brasil-e-al>. Acesso em: 25 mar. 2024.

SANTOS, Edna; ZAMBUDIO, Sandra; CAMPOS, Jurema. Algodão brasileiro apresenta competitividade em solo norte-americano. **Embrapa Algodão**, 12 fev. 2017. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/20796918/algodao-brasileiro-apresenta-competitividade-em-solo-norte-americano>. Acesso em: 25 mar. 2024.

SANTOS, Greicielle. Equipe técnica da UFLA participa de reunião no Quênia para avaliar avanços do Cotton Victoria. **UFLA, Notícias**, Lavras, 21 out. 2022 Disponível: <https://ufla.br/noticias/internacionalizacao/15497-equipe-tecnica-da-ufla-participou-de-reuniao-no-kenia-para-avaliar-os-avancos-do-projeto-de-fortalecimento-do-setor-algodoeiro-em-paises-africanos>. Acesso em: 02 jan. 2023.

SANTOS, Tacilla da Costa e Sá Siqueira. **Entre o Norte e o Sul: um estudo sobre o papel das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação internacional para o desenvolvimento**. 2013. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Leal. Como mudar uma política externa?. **CEBRI-Revista**, Ano 1, n. 1, p. 148-166. Jan/Mar, 2022.

SCHLEICHER, Rafael T.; MCMANUS, Concepta; SYDOW, Cristina; ARAÚJO, Igor; BARROS, Paula; PORTELA, Polianna. **A cooperação internacional e científica brasileira em foco: relatório Cobradi 2021**. Brasília: Ipea, 2022.

SEVERINO, Liv Soares. **A atuação da Embrapa na Cooperação Técnica Sul-Sul brasileira para a África no setor cotonicultor (2008-2021)** [08 jul. 2021]. Entrevistadora: Renata Oliveira Anunciato. Entrevista realizada via *Google Meet*, 2021. Arquivo de vídeo (90 min). Não publicado.

SILVA, Álvaro V. C. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. **Conjuntura Austral**, [S. l.], v. 10, n. 49, p. 23–41, 2019. DOI: 10.22456/2178-8839.86954.

SILVA, André Luiz Reis da. A política externa do Governo Bolsonaro: identificando limites e contradições. In: **9º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, 2023, Belo Horizonte. Anais do Encontro Nacional da ABRI. Belo Horizonte: ABRI, 2023. v. 1. p. 1-20.

SILVA, André Luiz Reis da. De Dilma a Bolsonaro: as transformações matriciais da política externa brasileira. **Interacción Sino-Iberoamericana / Sino-Iberoamerican Interaction**, v. 1, p. 1-26, 2022.

SILVA, Daniel Martins; MOREIRA, Álvaro. The Trajectory of Brazilian South-South Cooperation on Cotton in Africa. **Development Cooperation Review**, v. 3, n. 3, p. 3-12. Sept./Nov. 2020.

SILVA, Gabriel Antônio da. **Relações Brasil-África: um estudo sobre a perspectiva de mudança da política externa brasileira nos governos Dilma, Temer e Bolsonaro**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023.

SILVA, Gustavo Batista. Reunião do Comitê Gestor discute desafios e perspectivas do projeto Cotton Victoria. UFLA. Revisão Gláucia Mendes, jornalista da UFLA. **UFLA, Notícias, Internacionalização**, Lavras, 01 set. 2023. Disponível em <https://ufla.br/noticias/internacionalizacao/16226-reuniao-do-comite-gestor-discute-desafios-e-perspectivas-do-projeto-cotton-victoria>. Acesso em: 10 dez. 2023.

SILVA, Lula da. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de inauguração do Embrapa Estudos Estratégicos e Capacitação: Brasília, DF, 10 maio 2010a. 6p. **Biblioteca Presidência da República**. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/10-05-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-de-inauguracao-do-embrapa-estudos-estrategicos-e-capacitacao/view>. Acesso em: 16 ago. 2025.

SILVA, Lula da. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura do Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural. Brasília, DF, Palácio Itamaraty, 10 maio 2010b. 18p. **Biblioteca Presidência da República**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/10-05-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-abertura-do-dialogo-brasil-africa-sobre-seguranca-alimentar/view>. Acesso em: 16 ago. 2025.

SILVA, Lula da. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão de abertura da Cúpula Brasil-Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao): Ilha do Sal, Cabo Verde, África, 03 jul. 2010c. 8p. **Biblioteca Presidência da República**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/03-07-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-sessao-de-abertura-da-cupula-brasil-comunidade-economica-dos-estados-da-africa/view>. Acesso em: 16 ago. 2025.

SILVEIRA, Karênina Alves da. **As iniciativas de cooperação internacional do Brasil através da Embrapa para a segurança alimentar e combate à fome na África Subsaariana**. 2015. 28 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais) — Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SLY, Maria Jose Haro. **A cooperação científico-tecnológica sino-argentina e sino-brasileira: os casos do laboratório virtual (labex) da Embrapa em Beijing e do Centro Binacional China-Argentina de ciência e tecnologia de alimentos**. 2017. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

SOTTA, Eleneide Doff. EULER, Ana Margarida Castro. Cooperação internacional na Embrapa Amapá: 2008-2015. **Documentos 99**. Macapá, Amapá: Embrapa Amapá, nov. 2017.

SOUZA, Carolina Michelle Silva e. Cooperação para o Desenvolvimento: uma análise de Brasil e Índia a partir dos anos 2000. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v.3, n.1, pp. 124-149, Jun. 2018.

SOUZA, Thais. Embrapa prioriza Emirados Árabes em plano de internacionalização e deve abrir escritório no país. **ANBA, SP**: 27 jan. 2020 Disponível em: <https://anba.com.br/plano-de-internacionalizacao-da-embrapa-prioriza-emirados/>. Acesso em: 25 mar. 2024.

STONE, Randall W. Institutions, Power, And Interdependence. *In*: MILNER; Helen; MORAVCSIK, Andrew (ed.) **Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics**. Princeton: Princeton University Press, p. 31-49, 2009.

TVUOL. Brasil e África no agro: Nossa experiência aos países. **TV UOL**, 21 out. 2021, **Agromais**. Disponível em: <https://tvuol.uol.com.br/video/brasil-e-africa-no-agro-nossa-experiencia-aos-paises-0402CC9A3166E0C96326?debug=true>. Acesso em: 24 jun. 2024.

UNCTAD. Least developed countries. **UN Trade and Development (UNCTAD)**. Disponível em: <https://unctad.org/topic/least-developed-countries>. Acesso em: 15 jan. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA). Comunicação UFLA. Docentes da UFLA promovem curso de capacitação em produção de algodão na África. **UFLA, Notícias, Terciárias**, Lavras, 30 maio 2022. Disponível em: <https://ufla.br/noticias/extensao/15231-docentes-da-ufla-promovem-curso-de-capacitacao-em-producao-de-algodao-na-africa>. Acesso em: 02 jan. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA). Pró-Reitoria de Extensão e Cultura. Portaria nº 003, de 2 de março de 2021. Dispõe sobre constituição de comissão encarregada de tratar de assuntos relacionados aos projetos de cooperação técnica internacional em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação/Ministério das Relações Exteriores. UFLA, Minas Gerais, 2 de Mar. 2021a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. Escola de Engenharia. Realizada em ambiente virtual por meio do Google Meet. **Ata da 6ª Reunião da Congregação da Escola de Engenharia (Gestão 2020-2022), realizada no dia 28 de abril de 2021**. 2021b. P. 1-4. Disponível em: https://eeng.ufla.br/images/ATA_Congrega%C3%A7%C3%A3o_-_EE-006_28_04_2021_-_Sexta_Reuni%C3%A3o_da_Congrega%C3%A7%C3%A3o_final.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.

VALENTE, Ana Lúcia E. F.; LOMBARDO, Adriana Milhomem Seixas; TERTO, Ângela Pires; CAMPOS, Jurema Iara. O papel da Embrapa na cooperação técnica internacional para o desenvolvimento sustentável da África subsaariana. *In*: OTERO, M. R.; OLIVEIRA, M. M.; TIBÚRCIO, B. A.; RAMIREZ, A. R. (ed.). **Agricultura e desenvolvimento rural sustentável: desafios da cooperação técnica internacional**. Brasília, DF: IICA. 2015, p. 345-379.

VARELLA, Marcelo. Emater-MG apresenta tecnologias de produção de algodão no Zimbábue. **Emater-MG, Ascom**, 06 jun. 2022. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/agricultura/noticias/emater-mg-apresenta-tecnologias-de-producao-de-algodao-no-zimbabue>. Acesso em: 02 jan. 2023.

VAZ, Farã. Cooperação internacional Brasil - África: programa cooperação tripartida **prosavana em Moçambique**. 2016. 129 f. TCC (Graduação) - Curso de Bacharelado em Humanidades, Instituto de Humanidades, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção-CE, 2016.

VEGA, María Eugenia; PARRA, Oscar. Enquadrando a condicionalidade da ajuda externa: uma abordagem crítica aos processos de cooperação internacional. **AUSTRAL: Brazilian**

Journal of Strategy & International Relations, [S. l.], v. 12, n. 23, 2023. DOI: 10.22456/2238-6912.131603.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. As políticas brasileiras para a África na esfera econômica: principais características e percepções dos agentes públicos e privados. **Textos Cindes** 42, jun. 2015a.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. O Brasil como ator econômico na África: a necessidade de uma estratégia. **Breves Cindes** 92, ago. 2015b.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G.. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273–335, jul. 2007.

WAISBICH, Laura Trajber. A política externa da reconstrução: insumos para análise da política externa brasileira desde 2023. **CEBRI-Revista**, Ano 3, n. 9, p. 58-79, Jan/Mar., 2024a.

WAISBICH, Laura Trajber. Mobilising international embeddedness to resist radical policy change and dismantling: the case of Brazil under Jair Bolsonaro (2019–2022). **Policy Sci**, v. 57, p. 145–169, 2024b.

WATKINS, Kevin. Cultivating Poverty: The Impact of US Cotton Subsidies on Africa. [S. l.]: **Oxfam International**, 2002.

ZANINI, Fábio. Dilma anuncia revisão de US\$ 900 mi em dívidas de países africanos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 maio 2013.

ZIEBELL DE OLIVEIRA, Guilherme. Política africana do Brasil: mudança entre Lula e Dilma?. **Conjuntura Austral**, [S. l.], v. 6, n. 29, p. 29–48, 2015. DOI: 10.22456/2178-8839.51761.

ZIEBELL DE OLIVEIRA, Guilherme; MALLMANN, Vinícius. A política externa brasileira para a África de Lula a Temer: mudança matricial em meio à crise. **Carta Internacional**, [S. l.], v. 15, n. 3, 2020. DOI: 10.21530/ci.v15n3.2020.990.

ZINGLER, Karine Daiane; NASCIMENTO, Petula Ponciano do; SILVA, Leonardo Xavier da; SCHULTZ, Glauco. **COLÓQUIO - Revista do Desenvolvimento Regional**, Faccat, Taquara/RS, v. 18, n. 1, p. 130-152. jan./mar., 2021.

**APÊNDICE A – QUADRO COMPARATIVO DAS LINHAS DE ATUAÇÃO DAS
ATIVIDADES FINANCIÁVEIS PELO IBA: PRODOC BRA/12/002 (2012), MDE
BRASIL-EUA 2010 E 2014.**

PRODOC BRA/12/002	MdE Brasil-EUA 2010	MdE Brasil-EUA 2014
Propostas áreas para a atuação da comunidade internacional em apoio aos países em desenvolvimento cujas economias dependem da produção cotonícola, com destaque para:	Seção IV Atividades Autorizadas 1 As atividades autorizadas são atividades de assistência técnica e capacitação, excluindo pesquisa , relativas ao setor cotonicultor do Brasil e relativas à cooperação internacional no mesmo setor em países da África Subsaariana, em países membros ou associados do MERCOSUL, no Haiti ou em quaisquer outros países em desenvolvimento segundo for acordado pelas partes. 2. As atividades de assistência técnica e capacitação consistirão em:	Seção II Instituto Brasileiro do Algodão e Atividades Autorizadas 4. Para fins deste Memorando, as atividades autorizadas de assistência técnica e de capacitação relativas ao setor cotonicultor do Brasil e relativas à cooperação internacional no mesmo setor em países da África Subsaariana, em países membros ou associados do MERCOSUL, no Haiti ou em quaisquer outros países em desenvolvimento segundo for acordado pelas partes. 5. Para fins do presente Memorando, as atividades de assistência técnica e capacitação consistirão em:
- Apoio a concepção e desenvolvimento de estratégias nacionais para o setor do algodão; - Apoio a reformas domésticas, inclusive setoriais, com vistas a incrementar os graus de competitividade e buscar altos níveis de eficiência e de produtividade; - Construção e recuperação de laboratórios de controle de qualidade; - Capacitação em sistemas de colheita mecanizada; - Apoio aos institutos nacionais de algodão para pesquisa e treinamento; - Apoio à segurança alimentar, bem-estar rural e modos de vida, e - Apoio especializado e assistência técnica nas áreas de melhoramento genético para a criação e adaptação de variedades resistentes a pragas e doenças, de manejo de solo e de programas de manejo integrado de pragas, bem como de programas de biossegurança e de capacitação.	a. Controle, mitigação e erradicação de pragas e doenças;	
	b. Aplicação de tecnologia pós-colheita;	
	c. Compra e uso de bens de capital (p.ex., equipamento de armazenagem e descarçamento);	
	d. Promoção do uso do algodão;	
	e. Adoção de cultivares; *	
	f. Observância das leis trabalhistas;	
	g. Treinamento e instrução de trabalhadores e empregadores;	
	h. Serviços de informação de mercado;	
	i. Gestão e conservação de recursos naturais;	
	j. Aplicação de tecnologias para a melhoria da qualidade do algodão;	
	k. Aplicação de métodos para a melhoria dos serviços de gradação e classificação;	
		l. Elaboração, planejamento e implementação de projetos de infraestrutura necessários e somente utilizados para o armazenamento, conservação e transporte de algodão, de caroço de algodão e de insumos para o algodão, como fertilizantes;
		m. Pesquisa feita por instituições públicas ou privadas brasileiras em colaboração com agências de pesquisa do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos ou com faculdades, universidades ou fundações de pesquisa localizados nos Estados Unidos. Tais atividades de pesquisa, mediante acordo entre as instituições brasileiras e norte-americanas envolvidas, poderão estar abertas a parcerias com instituições de terceiros países; e
	l. Serviços de extensão relacionados às alíneas <u>a</u> a <u>k</u> acima.	n. Serviços de extensão relacionados às alíneas <u>a</u> a <u>m</u> acima.

Fonte: elaborado pela autora a partir dos MdE Brasil-EUA (2010; 2014) e PRODOC BRA/12/002 (2012).

*Teste de cultivares não é considerado pelo IBA como pesquisa. Na Ata da 13ª Reunião do Conselho Gestor do IBA, de 13.09.2012, consta a sugestão do Ministro Celso de Tarso Pereira (CGC/MRE) de contratação de consultoria para elaboração de parecer com a definição dos termos “Pesquisa” e “Bens de Capital”, o que foi aprovado pelos conselheiros. Entretanto, não há menção nas atas subsequentes (2012-2022) se houve contratação e/ou quais foram os resultados.

APÊNDICE B - QUADROS TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURA ÁREA INTERNACIONAL DA EMBRAPA ENTRE 2003 E 2018

Quadro 1 - Transformação da estrutura organizacional da área internacional da Embrapa:
2003-2018

	Assessoria de Relações Internacionais (ARI)	Secretaria de Relações Internacionais (SRI)	Gerência de Relações Estratégicas Internacionais (GREI)
Criação	Deliberação nº 2 de 21/11/2006	Deliberação nº 2 de 19/02/2010	Res. Consad nº 164 de 29/09/2017 Deliberação nº 1 de 30/01/2018
Regimento/atribuições	Deliberação nº 4 de 21/11/2006	Deliberação nº 11 de 15/07/2014	Deliberação nº 1 de 30/01/2018
Período	11/2006 a 02/2010	02/2010 a 01/2018	01/2018 a 08/2022*
Status	- Unidade Central de Assessoria - Subordinada ao Diretor-Presidente da Embrapa	- Renomeada Secretaria - Continua Unidade Central (UC) subordinada ao Presidente da Embrapa (com autonomia)	Gerência vinculada à Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas (SIRE)
Estrutura Interna	- Coordenadoria de Cooperação Internacional (CCI) - Coordenadoria de Prospecção e Inovação (CPI)	- SRI Chefia - Coordenadoria de Intercâmbio de Conhecimento (CIC) - Coordenadoria de Cooperação Técnica (CCT) - Coordenadoria de Projetos Estruturantes (CPE)	- Relações Bilaterais (RBI) - Relações Multilaterais (RMUL)
		2014 – Reformulação: - SRI Chefia - Coordenadoria de Cooperação Científica (CCC) - Coordenadoria de Cooperação Técnica (CCT) - Coordenadoria de Políticas Globais (CPG)	
Características	- Elevação de status, sem autonomia de UC - Equipe restrita (4 técnicos) ** - 2008: 5 novos profissionais***	- 2010: com autonomia e estrutura de governança de UC. Ampliação de competências e recursos humanos (concurso público) e financeiros.	- Redução de competências, de recursos humanos e financeiros.

Fonte: elaborado pela autora com base nas Deliberações e Resoluções da Embrapa, Leite (I. 2013), Franco (2013) e Petula (2016).

*Em 2022, volta a ser uma Unidade Central vinculada a Presidência da Embrapa, nominada de “Assessoria de Relações Internacionais (Arin)” (Regimento Anexo à Deliberação de nº 18, de 28 de julho de 2022 - BCA Nº 40, Ano XLVIII, 01/08/2022). Em dezembro de 2023, passa a ter na sua estrutura 3 supervisões, conforme o art. 5º do Regimento Interno: Supervisão de Gestão da Informação e Relacionamento Internacional; Supervisão de Cooperação Científica e Técnica Internacionais; e Supervisão de Políticas Globais (BCA Nº 62, Ano XLIX 21/12/2023). Esta fase não será analisada neste trabalho, pois ultrapassa o escopo temporal da tese.

** Em 2008, contaria com 4 técnicos: um técnico para acordos bilaterais com países desenvolvidos da América do Norte, Europa e Ásia; um para relações multilaterais; um para América Latina, e um para com a África. (Magalhães, 2008, p. 22; 52-53).

*** PAC da Embrapa (2008, p. 29): ingresso de um analista, um secretário executivo, e três pesquisadores – Europa, Ásia e Austrália.

Quadro 2 - Excertos das competências/finalidades na área internacional da Embrapa do setor de cooperação técnica entre 2003 e 2018

Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento (SPD) – 05/2003 a 11/2006
“d) Coordenadoria de Cooperação Internacional (CCI): Promover, coordenar e executar as ações de cooperação técnica recebida pela Embrapa de governos internacionais e estrangeiros, prospectando oportunidades, negociando e gerenciando os programas e projetos dela decorrentes, assim como articulando e administrando a prestação de cooperação técnica a países e instituições internacionais.” (Deliberação n. 6, 5 maio 2003, p. 11, grifos nossos)
Assessoria de Relações Internacionais (ARI) – 11/2006 a 02/2010*
“2. A ARI, Unidade Central de assessoria, subordinada ao Diretor-Presidente, responsável pelos processos de articulação, programação e gestão das atividades de cooperação científica e tecnológica internacional recebida ou prestada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa, tem por finalidades básicas: [...] b) articular as ações de cooperação científica e tecnológica internacional, consistentes com as políticas da Embrapa e do Governo Brasileiro; c) identificar e priorizar as demandas de cooperação científica e tecnológica internacional, propor e gerenciar programas e projetos considerados para as áreas, em estreita articulação com as demais unidades da Embrapa; d) apoiar e avaliar as ações de cooperação científica e tecnológica internacional desenvolvidas pelas unidades centrais e descentralizadas, de forma a garantir o alinhamento às diretrizes da Empresa e à política externa do Governo Brasileiro; g) apoiar, no âmbito das unidades descentralizadas, a figura do articulador internacional, como ator fundamental na implementação e no acompanhamento das atividades de cooperação científica e tecnológica internacional.” “3.1 A Coordenadoria de Cooperação Internacional (CCI) tem as seguintes atribuições: a) desenvolver atividades de cooperação científica e tecnológica com os países da América Latina/Caribe, Oriente Médio e África em articulação com a Embrapa África; b) desenvolver atividades de cooperação científica e tecnológica com a América do Norte, Europa, Ásia/Oceania, em articulação com o programa LABEX; c) desenvolver atividades de cooperação científica e tecnológica com os organismos internacionais, com o sistema CGIAR e com os programas regionais (Procisul, Procitrópicos, Prociandino, Iniciativa Amazônica, etc.) d) articular e interagir com as UCs e UDs, governos, instituições e organismos nacionais e internacionais, para a implementação de ações, programas e projetos de cooperação científica e tecnológica internacional, propostos de acordo com a demandada prestada ou recebida pela Embrapa; e) formular propostas de diretrizes, normas, instrumentos e mecanismos referentes às atividades de cooperação científica e tecnológica prestadas ou recebidas pela Embrapa; f) organizar e manter atualizado o cadastro de governos, instituições nacionais e estrangeiras e organismos internacionais promotores e apoiadores de ações, programas e projetos de cooperação científica e tecnológica internacional.” (Deliberação n. 4, 21 nov. 2006, grifos nossos)
Secretaria de Relações Internacionais (SRI) – 02/2010 – 07/2014
Ações comuns a mais de uma coordenadoria: - Exportação e importação de material genético vegetal e de organismos úteis - Envio de material bibliográfico e/ou didático - Envio de outros materiais - Capacitação de pessoal estrangeiro na Embrapa - Capacitação de pessoal estrangeiro no exterior pela Embrapa - Recebimento de estagiários estrangeiros - Organização de missões da Embrapa ao exterior - Recebimento de delegações estrangeiras - Contratação de consultoria - Contratação de obras físicas - Contratação de outros serviços de terceiros - Aquisição de insumos/materiais de consumo/materiais permanentes - Afastamento do País - Seleção e manutenção de coordenação de projeto no exterior.
Coordenadoria de Intercâmbio de Conhecimento (CIC): - Coordenar atividades de cooperação científica e tecnológica internacional bilateral e multilateral - Acompanhar as agendas de trabalho das convenções, acordos, protocolos e instrumentos sob a égide da ONU - Apoiar os Labex
Coordenadoria de Cooperação Técnica (CCT):

- Coordenar atividades de cooperação técnica ofertada a países com financiamento da ABC/MRE e de outras agências bilaterais e multilaterais - Apoiar projetos de transferência de tecnologia e negócios tecnológicos - Organizar e coordenar a recepção de visitantes estrangeiros à Embrapa
Coordenadoria de Projetos Estruturantes (CPE): - Coordenar a elaboração e acompanhar a execução de projetos estruturantes e de projetos especiais - Coordenar a elaboração e acompanhar a execução de projetos de investimento com financiamento externo - Prospector oportunidades de captação de recursos financeiros objetivando ações de interesse da Embrapa (Embrapa, 2011 <i>apud</i> Franco, 2013)
Reestruturação de 2014 (Deliberação n. 11, 15/07/2014) **
“A SRI desenvolverá suas atividades em estreita interação com as Unidades Centrais e Descentralizadas, respeitando a complementariedade, as especificidades e as interfaces em termos de finalidades e atribuições.”
“2.3 Coordenadoria de Cooperação Técnica (CCT): a) articular a elaboração de projetos de cooperação técnica, estruturantes ou não, com financiamento da Agência Brasileira de Cooperação – ABC ou de agências bilaterais e multilaterais; b) articular com as UCs e UD's e com organismos nacionais e internacionais a implementação de ações, programas e projetos de cooperação técnica internacional; c) gerenciar a execução de projetos de cooperação técnica internacional; d) desenvolver atividades de prospecção de oportunidades de captação de recursos financeiros junto a governos, instituições e organismos financiadores internacionais, objetivando o desenvolvimento de ações, programas e projetos de interesse da Embrapa; e) coordenar a elaboração e gerenciar a execução de projetos de investimento com financiamento ou doação de agentes internacionais; f) gerenciar a execução de projetos de investimento com financiamento de organismos bilaterais e multilaterais; g) organizar e administrar as visitas técnicas internacionais à Sede e às Unidades Descentralizadas, e h) apoiar a Secretaria de Comunicação – Secom na organização de visitas internacionais protocolares;”
Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas (SIRE) 01/2018-12/2023
“A SIRE é uma unidade organizacional do nível estratégico, vinculada à Diretoria Executiva da Empresa, responsável pela gestão do macroprocesso de inteligência e governança estratégica e pelos processos de inteligência estratégica, macroestratégia, comunicação e relações institucionais e governamentais, nacionais e internacionais da Embrapa.”
As Secretarias compreendem a seguinte estrutura: 8.1 Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas (SIRE) “e) Gerência de Relações Estratégicas Internacionais (GREI) i. Relações Bilaterais (RBI) ii. Relações Multilaterais (RMUL) 10.4.2.5 Gerência de Relações Estratégicas Internacionais (GREI): a) Coordenar a governança do processo de relacionamento institucional e governamental no âmbito internacional; b) Coordenar a governança do processo de redes e parcerias estratégicas internacionais; c) Coordenar o mapeamento de riscos institucionais internacionais e estabelecer procedimentos para gestão de crises; d) Coordenar a ações estratégicas dos laboratórios virtuais no exterior; e) Coordenar corporativamente o processo de cofinanciamento junto às fontes nacionais para a viabilização das agendas internacionais; f) Orientar e apoiar as ações de relacionamento internacional institucional e governamental do Colegiado Decisório, das Secretarias e das UD's; g) Coordenar a organização e gestão da informação estratégica sobre as ações e parcerias da empresa com instituições governamentais e não governamentais, no âmbito internacional.” (Regimento de 01/02/2018, competências ratificadas na Deliberação n. 2 de 28/01/2020)

Fonte: elaborado pela autora com base nas Deliberações da Diretoria Executiva da Embrapa e na Embrapa, 2011 *apud* Franco, 2013.

* Como a Coordenadoria de Prospecção e Inovação (CPI) não tem competência sobre cooperação técnica, opta-se por não a incluir no quadro. A íntegra da Deliberação n. 4, 21 nov. 2006 está disponível no Anexo A.

** As Coordenadoria de Cooperação Científica (CCC) e Coordenadoria de Políticas Globais (CPG) não abrangem a cooperação técnica. Íntegra da Deliberação para consulta no Anexo B.

ANEXO A – LISTA DOS DOCUMENTOS SOLICITADOS VIA LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO REFERENCIADOS CONFORME ABNT

Acordos

BRASIL. COMISSÃO DA UNIÃO AFRICANA. **Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Comissão da União Africana para a Implementação de Projetos Inovadores de Cooperação Horizontal em Benefício do Desenvolvimento Sustentável da Cadeia de Algodão nos Países da África.** Sirte, Líbia: 01 jul. 2009. Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais 4.913.

BRASIL. GANA. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Gana para a instalação da sede do Escritório Regional Africano da EMBRAPA.** Brasília, DF: 10 jul. 2006a.

BRASIL. GANA. **Memorandum de entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Gana para instalação do Escritório Regional da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) na África, em Acra, Gana.** Brasília, DF: 26 abr. 2006b. Secretaria de Estado das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais 4.218.

BRASIL. UNIÃO AFRICANA. **Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a União Africana.** Brasília, DF: 28 fev. 2007, vigor desde 26 nov. 2008. Secretaria de Estado das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais 4.367.

Relatórios de Progresso BRA/12/002 – ABC/MRE encaminhado ao PNUD

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Relatório de Progresso 2012-2013. Projeto BRA/12/002 – Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul.** Brasília, DF: ABC/CGPD, 12 maio 2014a. 34 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Relatório de Progresso 2014. Projeto BRA/12/002 – Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul.** Brasília, DF: ABC/CGPD, 23 abr. 2015a. 32 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Relatório de Progresso 2016. Projeto BRA/12/002 – Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul.** Brasília, DF: ABC/CGAA, 11 jul. 2017a. 46 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Relatório de Progresso 2017. Projeto BRA/12/002 – Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul.** Brasília, DF: ABC/CGAA, 30 abr. 2018a. 47 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Relatório de Progresso 2022. Projeto BRA/12/002 – Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul.** Brasília, DF: ABC/CGAA, 31 jun. 2023. 38 p.

Relatórios de Atividades ou Cooperação Técnica Bilateral Sul-Sul em Algodão ABC/MRE

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento – CTPD. Relatório de atividades de Cooperação Técnica em Algodão – 2011 e 2012.** Brasília, DF: ABC/CTPD, dez. 2012. 11 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento – CTPD. Relatório de atividades de Cooperação Técnica em Algodão – 2013.** Brasília, DF: ABC/CTPD, dez. 2013. 11 p.

- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento – CTPD. **Relatório de atividades de Cooperação Técnica em Algodão – 2014**. Brasília, DF: ABC/CTPD, dez. 2014b. 11 p.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento – CTPD. **Relatório de atividades de Cooperação Técnica em Algodão – 2015**. Brasília, DF: ABC/CTPD, dez. 2015b. 15 p.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Relatório de Cooperação Técnica com a África, Ásia, Oriente Médio e Oceania. Janeiro a dezembro de 2016 (algodão)**. Brasília, DF: ABC/CGAA, 2016. 27 p.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Relatório de Cooperação Técnica Bilateral Sul-Sul em Algodão - 2017**. Coordenação-geral de África, Ásia e Oceania e Oriente Médio – CGAA. Brasília, DF: ABC/CGAA, dez. 2017b. 27 p.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Relatório de Cooperação Técnica Bilateral Sul-Sul em Algodão - 2018**. Coordenação-geral de Cooperação Técnica para a África, Ásia e Oceania – CGAA. Brasília, DF: ABC/CGAA, dez. 2018b. 34 p.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Relatório de Cooperação Técnica Bilateral Sul-Sul em Algodão - 2019**. Coordenação-geral de Cooperação Técnica para a África, Ásia e Oceania – CGAA. Brasília, DF: ABC/CGAA, dez. 2019. 24 p.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Relatório de Cooperação Técnica Bilateral Sul-Sul na área de Algodão - 2020**. Coordenação-geral de Cooperação Técnica para a África, Ásia e Oceania – CGAA. Brasília, DF: ABC/CGAA, dez. 2020. 51 p.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Relatório de Cooperação Técnica Bilateral Sul-Sul na área de Algodão - 2021**. Coordenação-Geral de Cooperação Técnica para a África, Ásia e Oceania – CGAA. Brasília, DF: ABC/CGAA, dez. 2021. 48 p.

Notas Técnicas do Projetos

- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Nota Técnica: Atividade Isolada - BRA/12/002-A008**: Integração Africana para o Melhoramento Genético Sustentável do Algodão. Brasília, DF: ABC/CGAA, 11 mar. 2021. 9 p.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Nota Técnica: Subprojeto - BRA/12/002-S003**: Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro nas Bacias do Baixo Shire e Zambeze. Brasília, DF: ABC/CGAA, 11 mar. 2021. 10 p.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Nota Técnica: Subprojeto - BRA/12/002-S005**: Fortalecimento Tecnológico e Difusão de Boas Práticas Agrícolas para o Algodão em Países do C-4 e no Togo. Brasília, DF: ABC/CGAA, 11 mar. 2021. 11 p.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Nota Técnica: Subprojeto - BRA/12/002-S006**: Projeto Regional para o Aperfeiçoamento de Técnicos Africanos em Cotonicultura. Brasília, DF: ABC/CGAA, 11 mar. 2021. 5 p.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Nota Técnica: Subprojeto - BRA/12/002-S007**: Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro na Bacia do Lago Victoria (Burundi-Quênia-Tanzânia) – Projeto Cotton-Victoria. Brasília, DF: ABC/CGAA, 11 mar. 2021. 4 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Nota Técnica: Subprojeto - BRA/12/002-S008:** Aumento do Potencial Produtivo do Algodão no Senegal. Brasília, DF: ABC/CGAA, 11 mar. 2021. 7 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Nota Técnica: Subprojeto - BRA/12/002-S009:** Preservação do Potencial Produtivo das Zonas Produtoras de Algodão no Mali – Cotton Solos. Brasília, DF: ABC/CGAA, 11 mar. 2021. 5 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Nota Técnica: Subprojeto - BRA/12/002-S010:** Fortalecimento do Setor Algodoeiro do Zimbábue. Brasília, DF: ABC/CGAA, 11 mar. 2021. 7 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Nota Técnica: Subprojeto - BRA/12/002-S011:** Melhores Práticas de Classificação da Fibra do Algodão. Brasília, DF: ABC/CGAA, 11 mar. 2021. 7 p.

Documentos de Projetos (PRODOC), Relatórios de Prospeção, Relatórios Finais

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Documento do Projeto (PRODOC) BRA/04/043-S10:** Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali). Agência Brasileira de Cooperação. Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. Brasília, DF: MRE/ABC, mar. 2009. 37 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Nota Técnica Projeto BRA/12/002-S002:** Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali). Transferência de atividades em execução do Projeto BRA 04/043-S110. BRA/12/002-S002. Revisão A. Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento. Brasília, DF: MRE/ABC/Gerência de África e Oceania, [s.n.], 27 jul. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Documento do Projeto (PRODOC) BRA/12/002-S005:** Fortalecimento Tecnológico e Difusão de Boas práticas Agrícolas para o Algodão em Países do C-4 e no Togo. Programa de Apoio Técnico para o desenvolvimento da cotonicultura na África. Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento. MRE/ABC, 31 dez. 2014, 84p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Relatório Final do Projeto de Cooperação Técnica Sul-Sul BRA/12/002-S005 “Fortalecimento Tecnológico e Difusão de Boas práticas Agrícolas para o Algodão em Países do C-4 e no Togo”.** Relatório Final do período de 01 jan. 2015 a 10 jun. 2020. Brasília, DF: MRE/ABC/CGAA, [s.n.], 13 ago. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Documento do Projeto (PRODOC) BRA/12/002-S003:** Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro nas Bacias do Baixo Shire e Zambeze. Projeto Cotton Shire-Zambeze. Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento. Programa de Apoio Técnico para o Desenvolvimento da Cotonicultura na África. Componente Malaui/Moçambique. Brasília/DF: MRE/ABC, 21 nov. 2014, 54p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Documento do Projeto (PRODOC) BRA/12/002-S003:** Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro nas Bacias do Baixo Shire e Zambeze. Projeto Cotton Baixo SHIM-ZAM. Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. Programa de Apoio Técnico para o Desenvolvimento da Cotonicultura na África. Componente Malawi/Moçambique. **Revisão B.** Alteração vigência do projeto para 30 de junho de 2019. Brasília/DF: MRE/ABC, 17 set. 2018, 7p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Documento do Projeto (PRODOC) BRA/12/002-S003:** Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro nas Bacias do Baixo Shire e Zambeze. Projeto Cotton Baixo SHI-ZAM.

Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento. Programa de Apoio Técnico para o Desenvolvimento da Cotonicultura na África. Componente Malawi/Moçambique. **Revisão C.** Alteração vigência do projeto para de 31 dezembro de 2019. Brasília/DF: MRE/ABC, 09 abr. 2019, 7p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Documento do Projeto (PRODOC) BRA/12/002-S003:** Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro nas Bacias do Baixo Shire e Zambeze. Projeto Cotton Shire-Zambeze. Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento. Programa de Apoio Técnico para o Desenvolvimento da Cotonicultura na África. Componente Malawi/Moçambique. **Revisão H.** Alteração vigência do projeto para 30 de junho de 2022. Brasília/DF: MRE/ABC, 17 nov. 2021, 6p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Documento do Projeto (PRODOC) BRA/12/002-S003:** Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro nas Bacias do Baixo Shire e Zambeze. Projeto Cotton Shire e Zambeze. Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento. Programa de Apoio Técnico para o Desenvolvimento da Cotonicultura na África. Componente Malawi/Moçambique. **Revisão I.** Alteração vigência do projeto para 30 de junho de 2023. Brasília/DF: MRE/ABC, 01 jul. 2022, 6p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Documento do Projeto (PRODOC) BRA/12/002-S006** Projeto Regional para o Aperfeiçoamento de Técnicos Africanos em Cotonicultura. Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento. Brasília/DF: MRE/ABC/CGAA, [s.n.], 3 jul. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Documento do Projeto (PRODOC) BRA/12/002-S007:** Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro na Bacia do Lago Victoria (Tanzânia-Quênia-Burundi). Projeto Cotton Victoria. Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento. Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento. Programa de Apoio Técnico para o Desenvolvimento da Cotonicultura na África. Componente Tanzânia, Quênia e Burundi. **Revisão A.** Brasília/DF: MRE/ABC, 11 out. 2016.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Documento do Projeto (PRODOC) BRA/12/002-S007:** Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro na Bacia do Lago Victoria (Tanzânia-Quênia-Burundi). Projeto Cotton Victoria. Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento. Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento. Programa de Apoio Técnico para o Desenvolvimento da Cotonicultura na África. Componente Burundi, Quênia e Tanzânia. **Revisão B.** Alteração para reelaborar a estrutura lógica e readequar o orçamento do projeto. Brasília/DF: MRE/ABC/CGAO, 31 ago. 2018, 91p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Documento do Projeto (PRODOC) BRA/12/002-S007:** Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro na Bacia do Lago Victoria (Tanzânia-Quênia-Burundi). Projeto Cotton Victoria. Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento. Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento. Programa de Apoio Técnico para o Desenvolvimento da Cotonicultura na África. Componente Burundi, Quênia e Tanzânia. **Revisão C.** Alteração para readequar tanto a estrutura lógica quanto o orçamento do projeto, assim como, estender a vigência até 31 de dezembro de 2022. Brasília/DF: MRE/ABC/CGAO, 29 jul. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Relatório de Progresso de Projeto de Cooperação Técnica Sul-Sul BRA/12/002-S007:** Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro na Bacia do Lago Victoria (Burundi-Quênia-Tanzânia). Projeto Cotton Victoria. Relatório de Progresso nº 1, período de 11 de outubro de 2016 a 05 de junho de 2020, [s. n.], 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Documento do Projeto (PRODOC) BRA12/002-S008:** Aumento do potencial de algodão no Senegal - Projeto Cotton Senegal. Programa de Apoio Técnico para o Desenvolvimento da Cotonicultura na África. Cooperação Sul-Sul. **Revisão A.** De 27/08/2019 a 22/08/2022. Goiânia, Goiás: MRE/ABC/CGAA, 27 ago. 2019, 98p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Cotton Senegal. **Relatório de Prospeção.** Missão de Diagnóstico ao Senegal visando futura cooperação técnica na área do algodão: Dacar de 11 a 15 de fevereiro de 2019. Dacar, Senegal: MRE/ABC/CGAA, UFLA, AMIPA, 2019. 16p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Documento do Projeto (PRODOC) BRA12/002-S009:** Preservação do Potencial Produtivo das Zonas Produtoras de Algodão no Mali – Cotton Solos. Cooperação Sul-Sul. Bamako, Mali: MRE/ABCCGAA, 19 jul. 2019, 71p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Cotton Solos. **Relatório de Prospeção.** Missão Cotton Solos (Mali – Bamako) 18 a 25 de agosto de 2018. Bamako, Mali: MRE/ABC/CGAA, UFLA, 2018, 8p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Cotton Zimbábue. BRA/12/002-S010. **Relatório de Prospeção.** Missão Cotton Zimbábue de 19 a 27 de novembro de 2018, em Harare, Goekwe e Kwekwe. Harare, Zimbábue: MRE/ABC/CGAA, Embrapa, ANATER, EMATER/MG, SEAD/MDA, 2018, 11p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Documento do Projeto (PRODOC) BRA/12/002-S010:** Fortalecimento do Setor Algodoeiro do Zimbábue – Cotton Zimbábue. Programa de Apoio Técnico para o Desenvolvimento da Cotonicultura na África. Componente Zimbábue. De 12/12/2019 a 12/12/2022. Harare, Zimbábue: MRE/ABC, 12 dez. 2019, 47p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Documento do Projeto (PRODOC) BRA/12/002-S011:** Fortalecimento do Setor Algodoeiro utilizando as melhores práticas de classificação da fibra do algodão no mercado internacional. Programa de Apoio Técnico para o Desenvolvimento da Cotonicultura na África. **Revisão A.** De 07/05/2020 a 07/05/2022. Cooperação Sul-Sul. Brasília, DF: MRE/ABC, 07 maio 2020, 46p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Cotton Benim. **Relatório de Prospeção.** Missão Cotton Benim - Fortalecimento do Setor Algodoeiro utilizando as melhores práticas de classificação da fibra do algodão no mercado internacional, de 27 a 31 de maio de 2019, Cotonou, Parakou – Benim. Cotonou, Benim: MRE/ABC/CGAA, AMIPA, 2019, 10p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Documento do Projeto (PRODOC) BRA/12/002-S012:** Melhoria da Produção de Algodão na Região do Vale do Rio Awash – Cotton Ethiopia. Cooperação Sul-Sul. Brasília, DF: MRE/ABC, 23 ago. 2021, 61p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Documento do Projeto (PRODOC) BRA12/002-S013:** Aumento do potencial Produtivo da Cultura do Algodão no Cameroun – Cotton Cameroun. Programa de Apoio Técnico para o Desenvolvimento da Cotonicultura na África. Cooperação Técnica Bilateral Sul-Sul. De 01/10/2021 a 01/10/2024. Iaundê, Cameroun: MRE/ABC, 01 out. 2021, 67p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Cotton Cameroun. **Relatório de Viagem. Catuti, Minas Gerais, Brasil, 2 a 14 de fevereiro de 2022.** Aumento do potencial Produtivo da Cultura do Algodão no Cameroun. BRA/12/002-S013. Brasília, DF: MRE/ABC/CGAA, 29 dez. 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Palácio do Itamaraty, Brasília: DF. **Ata da Primeira Reunião do Comitê Gestor do Projeto Cotton-4+Togo, realizada de 25 a 29 de abril de 2016.** Projeto BRA/12/002/S005 Fortalecimento Tecnológico e Difusão de Boas práticas Agrícolas para o Algodão em Países do C-4 e no Togo. 29 abr. 2016. P 1-23.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Hotel Azalai, Cotonou, Bénin. **Ata da/Proces verbal de la Deuxième Réunion du Comité de Pilotage du Projet Coton-4 + Togo, realizada de 2 a 5 de maio de 2017.** Projet BRA/12/002/S005 “Renforcement technologique et diffusion de bonnes pratiques agricoles pour le coton au sein des pays du C4 et au Togo”. 5 Maio 2017. P 1-19.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Hotel Azalai, Cotonou, Bénin. **Ata da Segunda Reunião do Comitê Gestor Projeto Cotton-4+Togo, realizada de 2 a 5 de maio de 2017.** Projeto BRA/12/002/S005 Fortalecimento Tecnológico e Difusão de Boas práticas Agrícolas para o Algodão em Países do C-4 e no Togo. 5 maio 2017. P 1-19. Versão em português.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Hotel Sarakawa, Lomé, Togo. **Ata da/Rapport général de la Réunion du troisième Comité de Pilotage du Projet C4 + Togo, realizada de 6 a 10 de Agosto de 2018.** Projet BRA/12/002/S005 “Renforcement technologique et diffusion de bonnes pratiques agricoles pour le coton au sein des pays du C4 et au Togo”. 10 ago. 2018, P. 1-13.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Lilongue, Malaui. **Ata da Reunião entre as autoridades governamentais de Moçambique, Brasil e Malaui para a constituição do Comitê de Coordenação do “Shire-Zambeze Cotton Project”, realizada em 17 de julho de 2015.** Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro nas Bacias do Baixo Shire e Zambeze (Projeto Cotton Shire-Zambeze). 17 jul. 2015. P 1-3.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Hotel Hovuma, Maputo, Moçambique. **Ata da Segunda Reunião do Comitê de Coordenação do Projeto Shire-Zambeze, realizada entre 28 de março a 01 de abril de 2016.** Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro nas Bacias do Baixo Shire e Zambeze (Projeto Cotton Shire-Zambeze). 01 abr. 2016. P 1-15.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Palácio do Itamaraty, Sala Germinada “A”, Brasília: DF, Brasil. **Ata da III Reunião do Comitê de Coordenação do Projeto Shire-Zambeze, realizada de 08 a 12 de maio de 2017.** Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro nas Bacias do Baixo Shire e Zambeze (Projeto Cotton Shire-Zambeze). 12 maio 2017. P 1-17.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Sogeco Golden Peacock Hotel, Lilongue, Malaui. **Ata da 4ª Reunião do Comitê de Coordenação do Projeto Shire-Zambeze, realizada de 20 a 24 de novembro de 2017.** Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro nas Bacias do Baixo Shire e Zambeze (Projeto Cotton Shire-Zambeze). 24 nov. 2017. [s. n.].

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Hotel Avenida, Maputo, Moçambique. **Ata da 5ª Reunião do Comitê de Coordenação do Projeto Shire-Zambeze, realizada de 02 a 06 de julho de 2018.** Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro nas Bacias do Baixo Shire e Zambeze (Projeto Cotton Shire-Zambeze). 06 jul. 2018. [s. n.].

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Jacaranda Hotel, Nairobi, Quênia. **Ata da 1ª Reunião do Comitê Gestor do Projeto Cotton Victoria, realizada de 17 a 21 de julho de 2017.** BRA/12/002-S007: Projeto Regional de Fortalecimento

do Setor Algodoeiro na Bacia do Lago Victoria (Burundi-Quênia-Tanzânia). 21 jul. 2017. [s. n.].

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Royal Palace Hotel, Bujumbura, Burundi. **Ata da 2ª Reunião do Comitê Gestor do Projeto Cotton Victoria, realizada de 19 a 23 de março de 2018.** BRA/12/002-S007: Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro na Bacia do Lago Victoria (Burundi-Quênia-Tanzânia). 23 mar. 2018. [s. n.].

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Hotel Belmont, Mwanza, Tanzânia. **Ata da 3ª Reunião do Comitê Gestor do Projeto Cotton Victoria, realizada de 11 a 15 de março de 2019.** BRA/12/002-S007: Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro na Bacia do Lago Victoria (Burundi-Quênia-Tanzânia). 15 mar. 2019. [s. n.].

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Câmara de Dirigentes Lojistas de Uberlândia, Uberlândia, Brasil. **Ata da 4ª Reunião do Comitê Gestor do Projeto Cotton Victoria, realizada de 09 a 13 de março de 2020.** BRA/12/002-S007: Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro na Bacia do Lago Victoria (Burundi-Quênia-Tanzânia). 13 mar. 2020. P 1-20.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: DF, Brasil. **Ata da Primeira Reunião do Comitê Diretivo do Projeto de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do Coton 4, realizada de 16 a 19 de março de 2010.** [s. n.].

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Jôly Hôtel, Ouagadougou, Burkina Faso. **Ata da/Compte Rendu de la deuxième réunion du Comité de pilotage du Projet d'Appui au Développement du Secteur Cottonier des Pays Coton 4, realizada de 11 a 13 de agosto de 2010.** P 1-10.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Hôtel du Port de Cotonou, Cotonou, Benin. **Ata da/Compte Rendu de la troisième réunion du Comité de pilotage d'Appui au Développement du Secteur Cottonier des Pays Coton 4, realizada de 28 a 30 de março de 2011.** [s. n.].

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Salle de conférence de Novotel, Ndjamená, Chade. **Ata da/Rapport du quatrième comité de pilotage du Projet C4, realizada de 31 de outubro a 02 de novembro de 2011.** [s. n.].

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: DF, Brasil. **Ata da Quinta Reunião do Comitê Gestor do Projeto Cotton-4, realizada de 29 a 31 de maio de 2012.** [s. n.].

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Grand Hotel Azalaï, Bamako, Mali. **Ata da Sexta Reunião do Comitê Gestor do Projeto Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do Coton 4, realizada de 4 a 6 de novembro de 2013.** P 1-11.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Sala de reunião da Direção Geral da CMDT, Bamako, Mali. **Ata de Reunião/ Compte Rendu de la première reunion du Comité de pilotage du Projet Coton Sols « Projet maintien du potentiel des sols dans les zones cotonnières », realizada de 10 a 14 de fevereiro de 2020.** [s. n.].

Documentos: Embrapa

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Anexo à Deliberação nº 11, de 15 de julho de 2014. Regimento Interno. Secretaria de Relações Internacionais (SRI). **Boletim de Comunicações Administrativas**, ano XL, n. 34, 21 jul. 2014.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Deliberação nº 1, de 30 de janeiro de 2018. Aprovar novo Regimento das Secretarias da Embrapa. **Boletim de Comunicações Administrativas**, ano XLVI, n. 8, 1 fev. 2018.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Deliberação nº 2, de 28 de janeiro de 2020. Aprovar o anexo “Regimento das Secretarias da Embrapa”. **Boletim de Comunicações Administrativas**, ano XLVI, n. 5, 03 fev. 2020.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Diretoria Executiva. Deliberação nº 6, de 5 de maio de 2003. Extingue Unidades Centrais e Cria as Novas Unidades Centrais Integrantes da Estrutura da Embrapa, bem como suas respectivas funções. **Boletim de Comunicações Administrativas**, ano XXIX, n. 21, p. 10-14, 19 maio 2003.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Diretoria Executiva. Deliberação nº 2, de 21 de novembro de 2006. Extingue Unidades Centrais e Cria as Novas Unidades Centrais Integrantes da Estrutura da Embrapa, bem como suas respectivas funções. **Embrapa. Diretoria Executiva**. 21 nov. 2006.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Diretoria Executiva. Deliberação nº 4, de 21 de novembro de 2006. Aprovar as finalidades, as atribuições e a estrutura organizacional da Assessoria de Relações Internacionais (ARI). **Embrapa. Diretoria Executiva**. 21 nov. 2006.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Diretoria Executiva. Deliberação nº 2, de 19 de fevereiro de 2010. Delibera que a Assessoria de Relações Internacionais (ARI) passa a ser nominada Secretaria de Relações Internacionais (SRI). **Diretoria Executiva**. 19 fev. 2010.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Diretoria Executiva. Deliberação nº 18, de 19 de dezembro de 2023. Aprovar a versão revisada do "Regimento Interno das Unidades vinculadas à Presidência (PR)", que estabelece a distribuição das atividades, a organização e as atribuições. **Boletim de Comunicações Administrativas**, ano XLIX, nº 62, 21 dez. 2023.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Resolução do Consad nº 164 de 29 de setembro de 2017. Extingue Unidades Centrais e Cria Novas Unidades Centrais Integrantes da Estrutura da Embrapa, bem como suas respectivas funções. **Boletim de Comunicações Administrativas**, ano 43, n. 43, 2 out. 2017.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Resolução do Consad nº 86, de 12 de novembro de 2009. O Centro Nacional de Pesquisa em Macroestratégia - CME, passa a ser denominado “Centro de Estudos Estratégicos e Capacitação em Agricultura Tropical - CECAT”. **Consad Embrapa**. 90ª Reunião Ordinária, Brasília, DF: 12 nov. 2009.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Resolução do Consad nº 141, de 25 de junho de 2014. Extinção do Centro de Estudos Estratégicos e Capacitação em Agricultura Tropical - CECAT. **Consad Embrapa**. 127ª Reunião Ordinária. Brasília, DF: 25 jun. 2014.

ANEXO B - DELIBERAÇÃO Nº 4, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2006. ASSESSORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (ARI) - EMBRAPA

Deliberação nº 4, de 21 de novembro de 2006. A Diretoria Executiva da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa, em reunião realizada em 21 de novembro de 2006, com fundamento nos incisos I e III do artigo 16 do Estatuto da Empresa e na Resolução nº 2, de 9 de fevereiro de 1998, do Conselho de Administração, e

Considerando o disposto no capítulo 10 da Deliberação nº 2, de 21 de novembro de 2006; e

Considerando a necessidade de aprimorar o modelo de gestão organizacional da Embrapa tornando-a mais ágil, flexível e dinâmica, visando o atendimento eficiente e eficaz das demandas internas e externas da instituição;

Considerando que as unidades da Empresa devam refletir o modelo corporativo de gestão, adequando suas estruturas organizacionais baseada na metodologia de gestão por processo;

Considerando, ainda, que a estrutura e os processos organizacionais devam estar integrados, adequados e alinhados às políticas, aos objetivos e às diretrizes contidas nos planos estratégicos da Embrapa; e ainda

Considerando, também, que o ambiente organizacional deva incentivar e propiciar a formação de equipes transdisciplinares visando a melhoria dos processos de pesquisa e desenvolvimento, transferência de tecnologia, comunicação empresarial e desenvolvimento institucional para fomentar a adaptação e a geração de inovações tecnológicas;

DELIBERA:

1. Aprovar as finalidades, as atribuições e a estrutura organizacional da Assessoria de Relações Internacionais - ARI, conforme disposto nesta Deliberação.
2. **A Assessoria de Relações Internacionais - ARI**, Unidade Central de assessoria, subordinada ao Diretor-Presidente, responsável pelos processos de articulação, programação e gestão das atividades de cooperação científica e tecnológica internacional recebida ou prestada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa, tem por finalidades básicas:
 - a) assessorar a Diretoria Executiva no planejamento e na gestão das estratégias de cooperação científica e tecnológica internacional da Embrapa, de forma a consolidar e operacionalizar sua política direcionada às mencionadas áreas, e contribuir para o cumprimento de sua missão;
 - b) articular as ações de cooperação científica e tecnológica internacional, consistentes com as políticas da Embrapa e do Governo Brasileiro;
 - c) identificar e priorizar as demandas de cooperação científica e tecnológica internacional, propor e gerenciar programas e projetos considerados para as áreas, em estreita articulação com as demais unidades da Embrapa;

- d) apoiar e avaliar as ações de cooperação científica e tecnológica internacional desenvolvidas pelas unidades centrais e descentralizadas, de forma a garantir o alinhamento às diretrizes da Empresa e à política externa do Governo Brasileiro;
 - e) articular com agências, instituições e organismos nacionais, internacionais e multilaterais, buscando condições e alternativas para implementar programas e projetos de cooperação científica e tecnológica internacional;
 - f) articular a elaboração de propostas de projetos a serem submetidos a agentes financiadores internacionais, juntamente com as Unidades centrais e descentralizadas, bem como conduzir as negociações requeridas em suas diversas instâncias, em consonância com a política emanada da Diretoria Executiva da Embrapa;
 - g) apoiar, no âmbito das unidades descentralizadas, a figura do articulador internacional, como ator fundamental na implementação e no acompanhamento das atividades de cooperação científica e tecnológica internacional.
3. A estrutura organizacional da **Assessoria de Relações Internacionais** - ARI é constituída pela Chefia e pelas seguintes Coordenadorias:
- a) Coordenadoria de Cooperação Internacional - CCI;
 - b) Coordenadoria de Prospecção e Inovação - CPI.
- 3.1 **A Coordenadoria de Cooperação Internacional** - CCI tem as seguintes atribuições:
- a) desenvolver atividades de cooperação científica e tecnológica com os países da América Latina/Caribe, Oriente Médio e África em articulação com a Embrapa África;
 - b) desenvolver atividades de cooperação científica e tecnológica com a América do Norte, Europa, Ásia/Oceania, em articulação com o programa LABEX;
 - c) desenvolver atividades de cooperação científica e tecnológica com os organismos internacionais, com o sistema CGIAR e com os programas regionais (Procisul, Prociatrópicos, Prociandino, Iniciativa Amazônica, etc.);
 - d) articular e interagir com as UCs e UD's, governos, instituições e organismos nacionais e internacionais, para a implementação de ações, programas e projetos de cooperação científica e tecnológica internacional, propostos de acordo com a demanda prestada ou recebida pela Embrapa;
 - e) formular propostas de diretrizes, normas, instrumentos e mecanismos referentes às atividades de cooperação científica e tecnológica prestadas ou recebidas pela Embrapa;
 - f) organizar e manter atualizado o cadastro de governos, instituições nacionais e estrangeiras e organismos internacionais promotores e apoiadores de ações, programas e projetos de cooperação científica e tecnológica internacional.
- 3.2 **A Coordenadoria de Prospecção e Inovação** - CPI tem as seguintes atribuições:
- a) desenvolver atividades de prospecção para oportunidades de captação de recursos financeiros junto a governos, instituições e organismos financiadores internacionais, objetivando o desenvolvimento de ações, programas e projetos de interesse da Embrapa;
 - b) realizar a gestão de ações, programas e projetos decorrentes de acordos e contratos com governos, instituições e organismos financiadores internacionais, em articulação com as UCs e UD's;
 - c) desenvolver, em articulação com o Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento - DPD e o Serviço de Negócios para Transferência de Tecnologia - SNT, a iniciativa privada, governos, instituições e organismos internacionais, atividades de prospecção no exterior para levantar oportunidades de inovação para o agronegócio brasileiro e para o negócio tecnológico da Embrapa de acordo com a demanda;

- d) organizar e manter atualizado o cadastro de governos, instituições nacionais e estrangeiras e organismos internacionais financiadores de ações, programas e projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

4. A Assessoria de Relações Internacionais - ARI conta com os seguintes cargos gerenciais:

- a) 1 (um) cargo em comissão de Chefe de Assessoria, cujo titular tem como responsabilidade a gestão da Unidade, o que compreende o planejamento, a orientação, a coordenação, o acompanhamento e a avaliação das atividades técnicas e administrativas, bem como a gestão da integração e a articulação da Assessoria com outras unidades da Embrapa, com organizações públicas e privadas, nacionais e internacionais, e com a sociedade em geral;
 - b) 2 (duas) funções de confiança de Coordenador Administrativo, sendo uma para cada Coordenadoria da Assessoria, cujos titulares têm como responsabilidade o planejamento, a orientação, a coordenação, o acompanhamento e a avaliação das atividades técnicas e administrativas da Assessoria;
 - c) 3 (três) funções de supervisão, de Supervisor III, cujos ocupantes têm como responsabilidade a orientação, coordenação e o controle de atividades de caráter operacional, de equipes de trabalho ou ainda a execução de atividades de caráter especial da Assessoria.
5. Esta Deliberação entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sílvio Crestana
Diretor-Presidente

Tatiana Deane de Abreu Sá
Diretor Executivo

José Geraldo Eugênio de França
Diretor Executivo

Kepler Euclides Filho
Diretor Executivo

ANEXO C - REGIMENTO INTERNO DA SECRETARIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (SRI) EMBRAPA (2014)

(Anexo à Deliberação Nº 11, de 15 de julho de 2014)

Regimento Interno

Secretaria de Relações Internacionais – SRI

A Secretaria de Relações Internacionais – SRI é uma Unidade Central, subordinada ao Presidente, responsável por planejar e coordenar os processos de articulação, programação, e gestão das atividades de cooperação internacional, científica e tecnológica, além da participação da Embrapa na construção de políticas públicas e nos fóruns nacionais e internacionais com impacto na agricultura. Tem por finalidades básicas:

- a) elaborar, coordenar, acompanhar e avaliar a execução da política de cooperação internacional da Embrapa;
- b) coordenar e promover ações de articulação e de cooperação com entidades e instituições internacionais e estrangeiras, privadas e governamentais, ligadas aos setores produtivos agropecuários e de ciência e tecnologia;
- c) avaliar e apoiar as ações de cooperação internacional desenvolvidas pelas Unidades Centrais (UCs) e Descentralizadas (UDs), de forma a garantir o alinhamento às diretrizes internacionais da Embrapa e à política externa do governo brasileiro;
- d) negociar, elaborar e avaliar os contratos de empréstimo, financiamentos e doações concedidos por agentes internacionais, além de gerenciar a execução desses instrumentos; quando for o caso;
- e) gerenciar os laboratórios e projetos executados no exterior, bem como unidades no exterior, em parceria com as UCs e UD's envolvidas;
- f) apoiar a Secretaria de Negócios – SNE no cumprimento das ações dos negócios tecnológicos;
- g) apoiar o Ministério das Relações Exteriores – MRE na construção técnica de posições brasileiras a serem defendidas em fóruns internacionais da ONU e outros que tenham impacto na agricultura;
- h) apoiar a Diretoria-Executiva na construção de políticas públicas que decorram da interação da Embrapa com organismos internacionais de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – PD&I ou grupo internacionais especiais;
- i) apoiar os procedimentos para trânsito internacional de germoplasma e outros ativos;
- j) apoiar ações com o sistema multilateral, como centros do CGIAR, FAO, IICA e outros; e
- k) apoiar a elaboração de normas que afetem a atuação internacional conjuntamente com as UCs responsáveis.

1. Estrutura Organizacional

Para o cumprimento de suas finalidades e alcance dos seus objetivos, a SRI contará com a seguinte estrutura organizacional:

- a) Chefia;
- b) Coordenadoria de Cooperação Científica – CCC;
- c) Coordenadoria de Cooperação Técnica – CCT; e
- d) Coordenadoria de Políticas Globais – CGP.

2. Estrutura Funcional

A SRI desenvolverá suas atividades em estreita interação com as Unidades Centrais e Descentralizadas, respeitando a complementariedade, as especificidades e as interfaces em termos de finalidades e atribuições. As áreas da Secretaria têm as seguintes atribuições:

2.1 Chefia: realizar a gestão da Unidade, compreendendo o planejamento, a orientação, a coordenação, o acompanhamento, e a avaliação das atividades técnicas e administrativas, bem como a articulação da Secretaria com outras Unidades da Embrapa, com organizações públicas e privadas, no cumprimento de suas finalidades.

2.2 Coordenadoria de Cooperação Científica – CCC

- a) propor, promover, encaminhar e catalisar, em cooperação com o Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento – DPD, parcerias científicas e tecnológicas internacionais, bilaterais e multilaterais, com articulação na elaboração de programas de pesquisa de interesse comum entre a Embrapa e instituições parceiras;
- b) promover o alinhamento de novos projetos de cooperação internacional com os interesses estratégicos da Embrapa, por meio de articulações científicas com governos, instituições e organismos nacionais e internacionais, com os centros do sistema CGIAR e com os programas regionais;
- c) desenvolver, orientar, acompanhar e auxiliar o programa Labex como instrumento para parcerias internacionais com foco em pesquisa de excelência e tecnologia junto às UD's e UC's e para a antecipação de fatos e tendências da ciência conforme interesses e demandas estratégicos da Embrapa, auxiliando, assim, seu sistema de inteligência institucional; e
- d) desenvolver e fortalecer a comunicação entre a SRI, o Labex, as UD's e UC's e seus parceiros estrangeiros, na viabilização de novos projetos internacionais.

2.3 Coordenadoria de Cooperação Técnica (CCT):

- a) articular a elaboração de projetos de cooperação técnica, estruturantes ou não, com financiamento da Agência Brasileira de Cooperação – ABC ou de agências bilaterais e multilaterais;
- b) articular com as UC's e UD's e com organismos nacionais e internacionais a implementação de ações, programas e projetos de cooperação técnica internacional;
- c) gerenciar a execução de projetos de cooperação técnica internacional;
- d) desenvolver atividades de prospecção de oportunidades de captação de recursos financeiros junto a governos, instituições e organismos financiadores internacionais, objetivando o desenvolvimento de ações, programas e projetos de interesse da Embrapa;

- e) coordenar a elaboração e gerenciar a execução de projetos de investimento com financiamento ou doação de agentes internacionais;
- f) gerenciar a execução de projetos de investimento com financiamento de organismos bilaterais e multilaterais;
- g) organizar e administrar as visitas técnicas internacionais à Sede e às Unidades Descentralizadas, e
- h) apoiar a Secretaria de Comunicação – Secom na organização de visitas internacionais protocolares;

2.4 Coordenadoria de Políticas Globais – CGP:

- a) acompanhar e gerenciar as posições institucionais; em consultas com os gestores do Sistema de Inteligência Estratégica e de portfólios específicos da Embrapa, com o Ministério da Agricultura e Pecuária e Abastecimento – MAPA e outros Ministérios, sob a coordenação do Ministério de Relações Exteriores – MRE em relação às agendas de trabalho de convenções, acordos, protocolos e instrumentos sob a égide das Nações Unidas, além de outras instâncias internacionais que tenham impacto na agricultura;
- b) assessorar as instâncias decisórias da Embrapa sobre as políticas públicas globais que tenham interface com o setor agrícola;
- c) apoiar a formação de rede virtual constituída por pesquisadores das UCs e UD's, para compor as posições institucionais relacionadas aos diversos fóruns onde a Embrapa estiver presente; e
- d) responder às demandas dos fóruns internacionais afetos à Embrapa.

3. Funções Gerenciais

Para realizar a gestão da Unidade, a SRI conta com 8 (oito) funções gratificadas, cuja designação deverá observar as orientações corporativas, distribuídas da seguinte forma:

- a) 1 (um) cargo em comissão de Chefe de Secretaria;
- b) 3 (três) funções de confiança de Coordenador Administrativo; e
- c) 4 (quatro) funções de Supervisão, sendo:
 - 3 (três) de Supervisor III, cujos titulares têm como responsabilidade a supervisão, a orientação e o controle das atividades referentes aos processos técnicos de maior complexidade e/ou administrativos de caráter operacional da Unidade, segundo atribuições a serem definidas pela chefia da Unidade;
 - 1 (uma) de Supervisor II, cujo titular tem como responsabilidade gerir projetos financiados com recursos externos.