

Cooperação agrícola brasileira para África e América Latina: mapeamento de projetos de cooperação técnica e atores envolvidos (2003-2022)¹

Laís Caroline Kuss² |

Resumo

Esta pesquisa é guiada pela seguinte pergunta: é possível identificar padrões nas características dos projetos de CID agrícola brasileira entre 2003 e 2022? Com um novo governo Lula em 2023, novas expectativas se acendem acerca de uma retomada do protagonismo da Cooperação Sul-Sul na política externa. Nesse sentido, um dos principais desafios da cooperação brasileira é o fortalecimento de sua capacidade institucional, junto com o apelo de uma política externa mais democrática. É neste debate que se insere a presente pesquisa, a fim de avançar nas discussões sobre o sistema de cooperação do país, no contexto da necessidade de maior efetividade e transparência do processo decisório. A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) é relevante nessa discussão por dois principais motivos: 1) Sobre tudo na cooperação técnica (CT), as ações de CID necessitam de diversos outros atores para sua implementação, abrindo portas para ideias e interesses diferentes daqueles centralizados no Ministério das Relações Exteriores (MRE); 2) São utilizados recursos brasileiros para ajudar outros países, trazendo questionamentos sobre a real importância da CID e como esses recursos são empregados. Diante desse cenário, o objetivo da presente pesquisa é apresentar um mapeamento dos projetos de cooperação agrícola brasileiros com os países de América Latina e África, entre 2003 e 2022. Para tanto, são utilizados dados dos relatórios COBRADI e outros solicitados à Agência Brasileira de Cooperação (ABC), via Lei de Acesso à Informação. Ao final, foi possível identificar padrões, referentes aos gastos, número de iniciativas, cancelamentos, regiões e países com destaque; tipos e setores mais relevantes de projetos e instituições mais participativas, tanto na série temporal como um todo quanto por governo.

Palavras-chave: Cooperação Agrícola, COBRADI, Agência Brasileira de Cooperação, Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, Cooperação Sul-Sul.

¹ Essa pesquisa é financiada pela Bolsa de Doutorado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

² Doutoranda do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Mestra em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). E-mail: lais.carol.kuss@gmail.com

Abstract

This research is guided by the question: is it possible to identify patterns related to Brazilian agricultural cooperation project characteristics during the period between 2003 and 2022? With a new Lula government in 2023, new expectations arise regarding a recapture of protagonism in South-South Cooperation in Brazilian foreign policy. In this sense, one of the main challenges in Brazilian cooperation is strengthening its institutional capacity, with the appeal for a more democratic foreign policy. This research is immersed in these debates, aiming to advance discussions about the cooperation system in the country in the context of the need for greater effectiveness and transparency in the foreign policy decision-making process. International Development Cooperation (IDC) is relevant in this debate for two main reasons: 1) Mainly in technical cooperation, the actions of IDC require other actors for their implementation, opening doors for different ideas and interests than those centralized in the Ministry of Foreign Affairs (MFA); 2) In IDC, Brazilian resources are used to help other countries, bringing up the issue of the real importance of IDC and how those resources are employed. In front of this scenario, the objective of this research is to present a mapping of Brazilian agricultural development cooperation projects with Latin American and African countries between 2003 and 2022. To this end, data from COBRADI reports and others requested from the Brazilian Cooperation Agency (BCA), through the Information Access Law, are used. It was possible to identify patterns, referring to expenditures, the number of initiatives, cancellations, highlighted regions and countries; more relevant types and sectors of projects, and institutions with more significant involvement, in the time series as a whole and for each government.

Keywords: Agricultural Cooperation, COBRADI, Brazilian Cooperation Agency, International Development Cooperation, South-South Cooperation.

1. Introdução

O Brasil é uma grande potência agrícola global. A partir de sua Revolução Verde na década de 1970, tornou-se um grande produtor e exportador de produtos agrícolas. Assim, tornou-se também uma referência para outros países em desenvolvimento em termos de *know-how*, o que contribui para a demanda de cooperação com vistas à transmissão e compartilhamento de conhecimentos e tecnologia na área. No início dos anos 2000, isso coincidiu com a priorização do governo de uma agenda Sul-Sul e o discurso de solidariedade e desenvolvimento comum com os países em desenvolvimento, causando um boom de projetos de cooperação agrícola Sul-Sul e, conseqüentemente, trabalhos nessa área.

Apesar da ascensão da Cooperação Sul-Sul como tema da agenda de pesquisa das Relações Internacionais no Brasil nos governos Lula 1 e 2 (2003-2010), a partir da crise econômica e política que teve início nos governos Dilma (2011-2016), ela perdeu força, primeiro em orçamento e número de projetos e, posteriormente, no discurso político. Diante disso, surgiram também lacunas temporais de estudos que foram feitos tendo como recorte o período entre 2003 e 2010 ou até mesmo abarcando os governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Isso acontece não apenas pela perda de força do tema, mas também pela instabilidade na disponibilidade dos dados, um desafio para os pesquisadores brasileiros.

Diante dessas questões, a proposta na presente pesquisa é apresentar um mapeamento dos projetos de cooperação agrícola do Brasil com outros países em desenvolvimento (cooperação prestada pelo país) entre 2003 e 2022, indo além dos governos com maior visibilidade nas pesquisas e abarcando também as gestões Temer e Bolsonaro. Assim, serão considerados os governos Lula 1 (2003-2006), Lula 2 (2007-2010), Dilma 1 (2011-2014), Dilma 2 (2015-2016), Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022).

A seguinte pergunta guia a pesquisa: é possível identificar padrões nas características dos projetos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) agrícola brasileira entre 2003 e 2022? Acredita-se que esse passo de mapeamento seja relevante para dar maior sustentação a futuros trabalhos com séries temporais sobre a cooperação agrícola brasileira, dada a escassez deste tipo de pesquisa e bases de dados que contemplem diversos governos e permitam esse olhar para os padrões. Esse recorte também possibilita colocar em paralelo os discursos governamentais e os dados, já que, eles não necessariamente coincidem.

Os dados são coletados a partir dos relatórios da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), desenvolvidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e, em algumas edições, pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), e dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, solicitados à ABC. A partir disso, procura-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: quais são os elementos de mudança (e/ou continuidade) nas características dos projetos da cooperação agrícola brasileira no período entre 2003 e 2022? É possível identificar padrões relativos à participação de diferentes instituições brasileiras nesses projetos?

O artigo está estruturado em três partes. A primeira seção é dedicada a um panorama da relevância da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) agrícola e em segurança alimentar na cooperação brasileira. Ela é seguida por duas seções para a apresentação e análise dos dados coletados. Assim, a segunda seção é destinada aos dados dos relatórios COBRADI, e a terceira, aos dados da ABC. Ao final, as considerações finais resumem os principais achados do mapeamento diante do objetivo inicial.

Como considerações preliminares, observa-se um pico ao final do segundo governo Lula e uma posterior queda no volume de recursos da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD), que acompanhou mudanças no discurso em diferentes governos, sobretudo nos governos de Temer e Bolsonaro. Esses movimentos também acompanharam a queda no número de projetos, ainda em Dilma 2. No entanto, o patamar em termos de valores e número de projetos se manteve entre o segundo governo Dilma e Bolsonaro, apesar das diferenças no discurso político desses três governos. Além disso, foi possível identificar padrões referentes à região com maior orçamento e maior número de projetos, os setores com destaque e instituições brasileiras envolvidas com maior número de projetos, destacando-se sobretudo a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), mas com a participação de um leque de outras instituições, como ministérios e universidades.

A pesquisa é de caráter exploratório e ainda está em desenvolvimento. Ela é parte da pesquisa de tese da autora, que tem como objeto a cooperação agrícola do Brasil entre 2003 e 2022, explorando a relação entre o processo decisório e as características dos projetos implementados.

2. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento do Brasil em agricultura e segurança alimentar

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) surgiu como uma ferramenta da política externa dos países desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial, sendo chamada de Ajuda Internacional e Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Ao longo das décadas que se seguiram, essa estratégia se transformou e se consolidou nas relações internacionais (WICKSTEAD, 2015). Nas primeiras décadas do século XXI, CID é o termo mais geral, usado para designar a ajuda (ou cooperação) prestada por um país a fim de contribuir para o desenvolvimento de outro, seja a partir de países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, Ajuda Internacional e AOD são conceitos mais utilizados quando se trata da CID dos países desenvolvidos (doadores tradicionais ou doadores do DAC³). Já quando parte de países em desenvolvimento, é conhecida também como Cooperação Sul-Sul (CSS) ou Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD) (BOBIASH, 1992; LEITE et al., 2013).

Inicialmente, na década de 1950, o Brasil se inseriu no sistema internacional da CID como receptor (IGLESIAS PUENTE, 2010). Aos poucos, começou a utilizar suas políticas domésticas como modelo para outros países em desenvolvimento, um movimento que entrou em fase de consolidação no início dos anos 2000. Durante os governos Lula (2003-2010), houve um grande salto nos valores destinados à CID com outros países em desenvolvimento, e esse tema ganhou status prioritário na política externa brasileira (PEB) (BAUMANN, 2013).

A cooperação agrícola e alimentar tem lugar de destaque na CID brasileira. Ela inclui desde a doação de alimentos até a transformação de sistemas agrícolas inteiros (INOCÊNCIO, 2010). Após passar por sua própria Revolução Verde e tornar-se um dos grandes exportadores mundiais de commodities, o Brasil tornou-se também exemplo para outros países em desenvolvimento, o que levou a cooperação agrícola e alimentar a ser a principal modalidade da CID brasileira.

De acordo com Milani (2017), entre 2005 e 2013, a agricultura foi o setor prioritário que representou o maior volume de recursos da cooperação prestada pelo Brasil, correspondendo a 19,26% do total. Esse destaque se dá não apenas pela expertise

³ DAC vem da sigla em inglês para Development Assistance Committee, um comitê da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), no qual os países da organização discutem e estabelecem regras comuns para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID).

brasileira na área, mas também pela relevância do combate à fome como bandeira dos governos do PT, sendo a internacionalização de políticas como o Fome Zero, por exemplo, uma forma também de legitimar as políticas domésticas daquele momento (FRAUNDORFER, 2013). Com o impeachment de Dilma Rousseff e a ascensão de governos críticos ao partido, sobretudo com Bolsonaro, a CID agrícola e em segurança alimentar perdem força a partir da crise política e econômica após 2016.

Em geral, a cooperação agrícola e a cooperação em segurança alimentar são apresentadas como transversais entre as modalidades de CID. No entanto, observa-se uma aproximação maior com duas delas: a cooperação humanitária e a cooperação técnica (CT). Por definição, as ações de cooperação humanitária para a segurança alimentar são voltadas à prevenção de crises humanitárias recorrentes e podem incluir doação de alimentos, mas também outros tipos de cooperação, para o fortalecimento institucional e ações que poderiam também ser enquadradas na definição de CT (LIMA, 2016).

Dada essa transversalidade e a aproximação da cooperação agrícola e em segurança alimentar com a CT, aqui daremos ênfase aos projetos de CT, excluindo ações humanitárias como as doações de alimentos, por exemplo. 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).

No Brasil, o órgão responsável por coordenar a CT brasileira é a Agência Brasileira de Cooperação (ABC)⁴, criada em 1987 para gerenciar a cooperação recebida pelo Brasil, que, com a transformação do país em prestador, ampliou suas funções. Em sua missão, ela recebe apoio de diversos ministérios, agências federais, outros órgãos da administração pública e organizações internacionais (como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por exemplo), sobretudo na implementação das atividades, já que requerem conhecimentos técnicos específicos. Assim, a ABC é a instituição central na Cooperação Técnica do país, servindo como hub entre os países ou organizações internacionais parceiras e aqueles que detêm o conhecimento técnico para a efetivação das iniciativas, sejam essas instituições públicas ou privadas (MILANI, 2017; SCHLEICHER et al., 2022).

Em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a ABC publicou em 2010 o primeiro Relatório da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI). Esse vem sendo desenvolvido desde então e é a principal publicação de dados públicos sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) do país. Por isso, este mapeamento tem como ponto de partida os relatórios COBRADI, que examinaremos a seguir.

3. Cooperação agrícola brasileira nos relatórios COBRADI (2005-2021)

Os relatórios COBRADI disponibilizados até a data de realização da pesquisa incluem os dados de CID do Brasil de 2005 até 2021, ou seja, não abarcam todo o período dos governos Lula 1 a Bolsonaro. Conforme indicado antes, os primeiros governos Lula foram considerados de consolidação da CID do país. Esse processo foi acompanhado pela criação de uma ferramenta de coleta e disponibilização de dados da cooperação, por meio de uma metodologia própria: a COBRADI.

⁴ A ABC também é responsável atualmente por coordenar a cooperação humanitária do país.

Portanto, esse instrumento ainda está em processo de desenvolvimento, o que se reflete diretamente na falta de um padrão estável na disponibilização desses dados. Assim, não há ainda um padrão bem estabelecido na frequência de publicação dos relatórios nem no tipo de dados de cada documento. No quadro abaixo, observa-se que cada relatório faz referência a um número de anos diferente, por exemplo. Ao longo do exame mais detalhado, observa-se que trazem também aspectos diferentes de organização, metodologia e tipo de dados/informações apresentadas. Os relatórios COBRADI publicados até o primeiro semestre de 2023 são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 - Relatórios COBRADI

Ano de Publicação	Anos de Referência
2010	2005-2009
2013	2010
2017	2011-2013
2018	2014-2016
2020	2017-2018
2021	2019-2020
2022	2021

Fonte: elaboração da própria autora.

3.1 COBRADI 2005-2009

O primeiro relatório COBRADI (CINTRA et al., 2010) foi publicado no último ano do governo Lula 2 (2007-2010). Possui apenas 64 páginas, abarca um período de cinco anos (entre o primeiro e o segundo governo Lula) e está dividido pelas modalidades da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). É o único que considera a Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (CTC&T) uma modalidade única. Posteriormente, a CT aparecerá como modalidade distinta.

Quanto à CTC&T, os destaques entre os receptores estão na Argentina (8%), Guiné-Bissau (6%), Timor Leste, Cuba e Moçambique (4% cada). Naquele momento, apontou-se já a preferência pela América do Sul e países de língua portuguesa. As regiões alvo do mapeamento receberam no período R\$ 154,9 milhões, excluindo o Norte da África (CINTRA et al., 2010).

No que diz respeito à agricultura e segurança alimentar, apresenta-se um quadro com os principais tipos de CID em desenvolvimento: pesquisas agrícolas, assistência técnica e extensão rural e ensino profissionalizante. Destaque é dado aos agricultores familiares e à iniciativa para a difusão da Bioenergia. A bioenergia é um tema recorrente, não apenas para aquele período, mas também para os posteriores.

Ainda sobre agricultura, o relatório aponta algumas iniciativas:

- Atividades de zoneamento agroecológico na África;
- Realização de duas Ethanol Week com ênfase na indústria de etanol de cana de açúcar, com a participação de 111 técnicos de 58 países;
- Projetos de cooperação com o Haiti, em agricultura familiar, cultura de mandioca, sustentabilidade na produção de hortaliças e tecnologia na produção e processamento de caju.

Destaca-se que esse relatório não dá ênfase em valores de atividades específicas. Tão pouco detalha outros projetos além do que foi inserido acima.

3.2 COBRADI 2010

A COBRADI seguinte, tendo como referência 2010, último ano do governo Lula 2, possui 135 páginas, ou seja, mais que o dobro do primeiro, apesar de abarcar apenas um ano. Dele participaram 91 instituições da administração pública federal, no fornecimento de informações, que foram complementadas com entrevistas, publicações e documentos. Naquele ano, os gastos com CID do Brasil bateram um recorde, chegando a R\$1,6 bilhão (equivalente a US\$ 923 milhões). A título de comparação, em 2009, o gasto total foi de R\$849.829 milhões (BAUMANN, 2013).

Aqui a CT já aparece separada da Cooperação Científica e Tecnológica (CCT). De acordo com o relatório, a CT correspondeu a 6,3% do total em 2010 (R\$ 101.676.174), enquanto em 2009 havia correspondido a 11,5% (R\$ 97.744.760). Portanto, houve um aumento de valores, porém, com o salto nos gastos totais, a participação da CT diante da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) caiu.

Em 2010, América Latina e Caribe receberam 53,3% da CT, enquanto a África recebeu 39,5%. Dentre as instituições ligadas à cooperação em agricultura e segurança alimentar, o relatório apresenta os gastos em CT de EMBRAPA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do MEC, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Os valores podem ser vistos na Tabela 3 (*ao final da seção*), onde estão reunidos todos os dados por instituição que constam nos relatórios até 2021.

Há ainda outras instituições no quadro, porém ao longo da exploração de todos os relatórios COBRADI foram selecionados os gastos apenas de instituições que estão ligadas de alguma maneira à cooperação agrícola e em segurança alimentar.

Especificamente sobre a cooperação agropecuária, é apresentado um quadro focado nas atividades da EMBRAPA e seu fortalecimento para atender as demandas de CID. De acordo com a COBRADI 2010: “A atuação da empresa tem-se concentrado na cooperação bilateral, mediante projetos de cooperação técnica com ênfase na capacitação técnica para o fortalecimento das instituições e treinamento de recursos humanos” (BAUMANN, 2013, p. 37). Seus gastos são destinados majoritariamente ao pagamento de horas técnicas para atuação internacional de seus funcionários.

Em 2010, a empresa executou 44 projetos de CT, 32 na América Latina e no Caribe e 12 na África, além de missões de prospecção e científicas, oficinas, dois treinamentos com países latino-americanos e uma atividade isolada na África. Apresentam-se alguns projetos de destaque: o Programa de Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical de Moçambique (ProSavana); o apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro nos países do projeto Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali); o apoio ao desenvolvimento da rizicultura do Senegal; e suporte técnico à plataforma de inovação agropecuária de Moçambique”. Porém, sem valores específicos ou detalhamento.

Interessante notar que, embora na lista de gastos de CT por instituição apareçam seis relacionadas à questão agropecuária, apenas a EMBRAPA tem seus projetos descritos. No caso da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), por exemplo, ela é citada somente no capítulo sobre cooperação humanitária e não por suas ações em CT. Ainda na cooperação humanitária, é citado o CGfome, parceria com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), no qual se destaca a replicação da experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Por ser uma transferência de boa prática, pode ser considerado CT, mas o trabalho do CGfome como um todo tem sido apresentado como parte da Cooperação Humanitária (BAUMANN, 2013).

3.3 COBRADI 2011-2013

O relatório COBRADI seguinte é referente aos anos 2011 a 2013, incluindo os três primeiros anos do governo Dilma 1 (2011-2014). Conta com a participação de 93 instituições da administração pública federal.

Após um pico de gastos com a CID em 2010, os anos seguintes apresentam uma queda, que vai dos US\$ 923 milhões em 2010 para US\$ 588 milhões em 2011, US\$ 513 milhões em 2012 e US\$ 396 milhões em 2013. Os valores destinados à Cooperação Técnica (CT) também caíram. Enquanto em 2010 os gastos com CT haviam sido de US\$ 57 milhões, em 2011 chegam a US\$ 45 milhões, US\$ 33 milhões em 2012 e US\$ 31 milhões em 2013.

Assim como em 2010, nos anos de 2011 e 2012, a América Latina e o Caribe foram a região que mais recebeu CT brasileira, porém com valores já mais próximos daqueles recebidos pelo conjunto dos países africanos. Já no ano de 2013, a África ultrapassa a região América Latina e Caribe. Não são apresentados valores específicos para a cooperação agrícola, mas afirma-se que a África e a América Latina e o Caribe são também aqueles que mais recebem esse tipo de CT do Brasil. Os gastos por região e ano podem ser vistos na Tabela 1.

Tabela 1 – Gastos do governo federal com CT por região (2011-2013)

Região	2011	2012	2013
África	R\$ 22.059.553	R\$ 19.877.279	R\$ 20.896.283
América Latina e Caribe	R\$ 25.079.064	R\$ 21.020.528	R\$ 15.420.578

Fonte: elaboração da própria autora.

A COBRADI 2011-2013 dá especial atenção a algumas instituições, entre elas a ABC, o CGfome (anteriormente citado), a EMBRAPA e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)⁵.

Aqui fica claro por que algumas ações de segurança alimentar e nutricional são consideradas como Cooperação Humanitária (CH), embora tenham caráter técnico. Segundo o relatório, as atividades de cooperação humanitária de médio e longo prazo são destinadas à prevenção de crises humanitárias recorrentes, por meio do fortalecimento de instituições e empoderamento de indivíduos e comunidades (LIMA, 2016).

⁵ Atual Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), recriado pelo Decreto nº 11.339, de 1º de janeiro de 2023, após ser incorporado ao Ministério da Cidadania ao longo do governo Bolsonaro.

Neste relatório, a descrição das funções e atividades vai além da EMBRAPA. O MDS, por exemplo, recebe destaque por seu combate à fome e à pobreza. De acordo com o texto, sua atuação esteve baseada na participação em eventos, seminários e missões do MRE. No período entre 2011 e 2013, o MDS participou de 147 eventos com delegações estrangeiras. Só em 2011 recebeu visitas de 80 delegações, de 5 países e participou de 88 missões. Em 2012 foram 73 missões, número que caiu para 59 em 2013.

Naquelas ocasiões, segundo a COBRADI 2011-2013, os países estavam interessados em diversas experiências brasileiras, entre elas: a Política de Alimentação e Segurança Nutricional (PNSAN) do Brasil (Bolívia, Colômbia, Egito, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Guiné Bissau, Haiti, Indonésia, Mali, México, Quênia, Senegal, Serra Leoa, Suriname e Tanzânia), o Programa de Alimentação Escolar (El Salvador, Mali e México) e as boas práticas de produção e comércio de alimentos (Moçambique e Malauí) (LIMA, 2016, p.38).

Por sua vez, a EMBRAPA atuou em 49 países no período, além de executar acordos regionais com América Latina, África e CARICOM, em treinamento, desenvolvimento de capacidades e intercâmbio de experiências e técnicas. Dentre os tópicos-chave apresentados no relatório estão Agricultura, Geração de energia e sistemas alternativos (como os biocombustíveis) e Gestão do conhecimento (que inclui cadeias produtivas, diversificação produtiva, sistemas de treinamento, gestão sustentável, programas de segurança alimentar, sistemas agroflorestais e apoio técnico).

Nesse relatório, diferentemente dos anteriores, são selecionadas experiências específicas de práticas da pesquisa agropecuária em nove países para uma breve apresentação. São os países: Angola, Bolívia, Cabo Verde, Cuba, Moçambique, Peru, Senegal, Timor Leste e Togo. Sendo apenas o Timor um país não africano ou latino americano. Sua maior aproximação com o Brasil está em ser um país de língua portuguesa, ex-colônia de Portugal.

3.4 COBRADI 2014-2016

Passando à COBRADI 2014-2016 (LIMA; VIANA; JUNIOR, 2018), o documento coincide com o final do governo Dilma 1 (2010-2014) e Dilma 2 (2014-2016) e abarca ainda um período do governo Temer (que assumiu a presidência interinamente em maio de 2016 e oficialmente em agosto do mesmo ano). As informações contidas nele provêm de 64 instituições da administração pública federal. É a maior COBRADI já publicada, com 324 páginas.

Quanto aos gastos totais com a cooperação, em 2014 (em valores atualizados em 2016) foram de R\$528.301.656, caindo para R\$389.488.759 em 2015 e atingindo um novo pico de R\$3.177.090.270 em 2016, superando o pico anterior, em 2010. Indica-se que esses dois saltos decorreram do terremoto no Haiti e dos esforços da Minustah (em 2010) e do pagamento de parcelas atrasadas em organizações internacionais, acumuladas desde 2012 (no caso de 2016).

Em termos de cooperação bilateral, os principais receptores da América Latina e do Caribe e da África no período foram Moçambique, Haiti e Cuba. Todos os demais representaram uma participação menor que 5% do total. Quanto à cooperação por regiões, a soma da América do Sul, Central e Caribe, com 26%, coloca a América Latina e o Caribe como principal receptora, seguida pela África, com 25% do total. A FAO foi a principal parceira em cooperação triangular com organismos internacionais, recebendo 34% dos recursos totais para esse arranjo de cooperação. O Programa Mundial de Alimentos (PMA) também recebeu destaque, reforçando a magnitude da cooperação em agricultura e segurança alimentar do Brasil.

Em relação às iniciativas de CT, em 2014 foram gastos R\$9.989.300, enquanto em 2015 os gastos subiram para R\$12.441.194 e voltaram para os patamares de 2014, com R\$9.083.735 em 2016. Considerando a participação por países no período como um todo, São Tomé e Príncipe, Moçambique, Guiné-Bissau, Benim, Timor Leste, Uruguai, Argélia, Cabo Verde, Senegal e Haiti são os dez principais parceiros. Novamente, apenas o Timor Leste não está entre América Latina e Caribe ou África.

3.5 COBRADI 2017-2018

O relatório COBRADI seguinte, que abrange apenas os anos de 2017 e 2018, apresentou algumas mudanças na metodologia de coleta, contando com a participação de 42 instituições, uma redução em relação aos relatórios anteriores. A estrutura do relatório também diferiu, pois grande parte foi baseada na atuação por instituições e não por modalidade.

Em 2017, os gastos totais dos órgãos do Poder Executivo da administração pública federal com atividades internacionais foram de R\$3.578.594. Desse montante, apenas R\$455.776 foram destinados a bolsas, diárias, passagens aéreas internacionais e eventos, enquanto o restante foi utilizado em transferências e contribuições para organismos internacionais. Já em 2018, os gastos totais somaram R\$3.589.551, dos quais R\$589.859 foram destinados a bolsas, diárias, passagens e eventos, com o restante direcionado para transferências e contribuições para organismos internacionais. Portanto, a maior parte do total da cooperação brasileira foi direcionada a organismos internacionais nesses dois anos.

Em 2017, os gastos com CT via Agência Brasileira de Cooperação (ABC) totalizaram aproximadamente US\$7,3 milhões em cooperação bilateral, distribuídos em 610 iniciativas. Além disso, foram despendidos US\$10,7 milhões em cooperação trilateral com organismos internacionais, envolvendo 39 projetos. Não foi fornecido o valor total de gastos em cooperação trilateral com países desenvolvidos em benefício de outros países em desenvolvimento para o ano de 2017. Vale ressaltar que esses valores referem-se a 2017 e não foram apresentados dados específicos para o ano de 2018.

Ao longo desse biênio, a ABC coordenou projetos envolvendo 84 instituições nacionais diferentes. Esses projetos tiveram como principal destino os países africanos, com 42 países parceiros, seguidos pelos países da América Latina e Caribe, totalizando 32 parceiros na região.

O destaque na área de agricultura e segurança alimentar no período em questão foi o Programa Brasileiro de Algodão. De acordo com o relatório, este programa é coordenado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A execução do programa envolve a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (Abrapa), a Universidade Federal de Lavras (UFLA) e outras instituições públicas e privadas. Este programa engloba a participação de 15 países africanos e seis latino-americanos.

O relatório destaca a atuação da EMBRAPA em projetos de desenvolvimento do setor algodoeiro, abrangendo tanto países africanos quanto da América Latina e Caribe. Alguns desses projetos incluem:

1. Programa de Apoio Técnico para o Desenvolvimento da Cotonicultura na África (Cotton 4 + Togo): Este é o maior projeto apresentado e envolve Mali, Benim, Burkina Faso, Chade e Togo.
2. Projeto Cotton Shire-Zambeze: Este projeto é voltado para o desenvolvimento do setor algodoeiro em Moçambique e no Malawi, na África.

3. Projetos na América Latina e Caribe: A EMBRAPA participou de projetos de desenvolvimento do setor algodoeiro na Colômbia, Paraguai e Peru.

Além desses projetos específicos de cotonicultura, a EMBRAPA também esteve envolvida em diversas iniciativas de curta duração pela plataforma *Agricultural Innovation Marketplace*, abrangendo tanto a África quanto a América Latina e o Caribe. Além disso, destaca-se a participação em um projeto trilateral com os Estados Unidos em Honduras.

3.6 COBRADI 2019-2020

O penúltimo relatório COBRADI lançado tem como referência também dois anos: 2019 e 2020. Uma novidade adicionada foi um capítulo inteiro dedicado aos impactos da pandemia na cooperação internacional brasileira. Quanto ao tamanho, o relatório contém 194 páginas, dentro da média apresentada na maior parte dos documentos anteriores.

Essa COBRADI indica que no ano de 2019 foram gastos na cooperação internacional do Brasil R\$2.729.214 mil, valor que caiu para R\$1.624.093 mil em 2020, devido às limitações da pandemia. As transferências para OIs somaram cerca de 94% do total no biênio.

Quanto à CT, foram executados R\$62.973 mil em 2019, com 49 países parceiros. Já em 2020 foram gastos R\$52.977 mil, com 39 parceiros. Os principais países receptores foram Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Senegal. No biênio, a África foi o continente com maior volume de gastos (71%), seguida por América Latina e Caribe (25%). Quando se considera o número de projetos, porém, temos uma alteração entre os principais parceiros: Moçambique, Suriname, Guiné-Bissau, Paraguai e, só então, São Tomé e Príncipe.

O documento apresenta algumas iniciativas de destaque e interesse para o nosso mapeamento. Em Moçambique, são citados os programas de fomento de políticas para a agricultura familiar; fortalecimento do Sistema Nacional de Extensão Rural, produção sustentável de café, algodão e outros cultivos.

No Senegal, foram destacados o Projeto Cotton Senegal e o Fortalecimento de Práticas Agroecológicas para o Estabelecimento de Sistema Participativo de Certificação no Programa de Fazendas “Naatangué”. Já no Paraguai, ocorreu um intercâmbio para “a formação em análise tecnológica e capacitação de produtores em técnicas e boas práticas de cultivo de cana-de-açúcar e seu processamento para a produção de melado” (p. 63-64). Na Bolívia, é apresentado o projeto com vistas à criação de um Cadastro Único da Agricultura Familiar Sustentável. Por fim, os projetos para a produção de algodão são citados novamente em parceria com Benin e Botsuana; Burundi, Quênia e Tanzânia (Cotton-Victoria); Cotton-4; Malawi e Moçambique. De caráter regional, é mencionada a Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025 (ALCSH 2025), que estaria em sua segunda fase.

Uma novidade dessa COBRADI foi a apresentação de dados por setor. Nesse sentido: “Os projetos na agricultura registraram dispêndios de mais de R\$ 49 milhões em 2019-2020, sendo a principal atividade econômica na atuação da ABC. Entre os projetos nesse setor, destacaram-se ações para aumentar o potencial produtivo do algodão, do milho e do melado de cana, o desenvolvimento da silvicultura, o zoneamento agroecológico, o fortalecimento do cooperativismo e outros” (p. 72). Em 2019, foram gastos R\$27.744 mil, com 44 projetos, enquanto em 2020 o valor foi para R\$21.717 mil, em 28 projetos. O setor é seguido pelos gastos em Desenvolvimento Social, no qual a segurança alimentar também possui relevância, sobretudo com os programas de alimentação escolar.

Outra novidade foi a relação entre os gastos com cooperação internacional para o desenvolvimento do Brasil e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), dentre os quais se destaca o Objetivo 2 (fome zero e agricultura sustentável), com 80 projetos no biênio e R\$48 milhões em gastos.

Nos tópicos sobre a atuação por instituição, dentro da Agricultura, observam-se os dados da Conab, da EMBRAPA e do MAPA. Apenas Conab e Embrapa apresentaram dados totais de gastos por ano. Os números podem ser observados na Tabela 3 (*ao final da seção*), com a série temporal dos gastos por instituição.

Dentre as iniciativas da Conab, destacaram-se o fortalecimento da agricultura familiar (na Bolívia), a capacitação técnica à comercialização de milho e feijão vermelho (em El Salvador); o seminário “Fortalecimento do Armazenamento de Pequena e Média Escala no Centro-sul”, dedicado à coleta de grãos (no México); e o programa Geoglam, “voltado para o aprimoramento do uso de observações da Terra, para fortalecer a tomada de decisões e subsidiar políticas públicas nas áreas de segurança alimentar e agricultura sustentável dos países integrantes do G20” (p. 100).

Por sua vez, a EMBRAPA desenvolveu projetos com apenas sete países em 2019 e quatro em 2020, todos africanos e latino-americanos.

- Tunísia: recebeu os maiores valores - projeto de desenvolvimento e valorização das plantações de eucalipto;
- Cabo Verde: projeto de captação e armazenamento de água da chuva;
- Malawi e Moçambique: projeto de cotonicultura;
- Guiné-Bissau: desenvolvimento de uma unidade de processamento do pedúnculo do caju e outras frutas tropicais;
- Peru: fortalecimento do setor algodoeiro na agricultura familiar;
- Argentina: projeto sobre o Impacto das Mudanças Climáticas nas Doenças em Cultivos, com ênfase em cana de açúcar e amendoim;
- Paraguai: fortalecimento dos sistemas de produção de algodão na agricultura familiar.

Sobre a atuação do MAPA, excluindo as iniciativas da EMBRAPA, o relatório destaca a cooperação com Argentina, Chile, Colômbia, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname e Uruguai. Entre os organismos internacionais, destaca-se a atuação na FAO.

São apresentados dois projetos. O primeiro, com a Colômbia, trata-se de um “projeto para aprimorar políticas públicas por meio da gestão do conhecimento para a agricultura camponesa, familiar e comunitária (ACFC) em territórios rurais da Colômbia, considerando um enfoque agroecológico” (p. 104). Na Bolívia, o projeto é uma proposta para o desenvolvimento e implementação do Sistema Único de Registro para Produtores da Agricultura Familiar.

Por fim, na COBRADI 2019-2020, houve ajustes do relatório para adequação à metodologia de Apoio Oficial Total para o Desenvolvimento Sustentável (TOSSD), preconizada pela OCDE e pela ONU. Esse processo também coaduna com o objetivo do governo Bolsonaro de aderir à OCDE. A adaptação ao TOSSD é mais detalhada no último documento estudado, a COBRADI relativa ao ano de 2021, em sua versão preliminar, publicada em 2022.

3.7 COBRADI 2021

Devido às transformações metodológicas, a COBRADI 2021 possui várias diferenças em relação às anteriores, uma delas é a “consulta de todos os atores dos três poderes nas esferas federal e estadual, aproximando a pesquisa de um censo brasileiro em cooperação internacional nesses níveis da federação” (p. 72). Diferentemente do formato de sua

predecessora, a COBRADI 2021 possui divisão por modalidades de cooperação, já utilizada em versões anteriores. O capítulo inicial aborda as discussões metodológicas, e o final dá ênfase na cooperação educacional.

Da coleta de informações participaram 66 instituições, 42 por envio direto de informações e 24 pelos dados já em bases federais. Nesta edição, a presença da contribuição do Ministério da Economia ao Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), de R\$3,542 bilhões, poderia gerar distorções; portanto, o valor foi retirado das análises dos capítulos centrais do documento. Assim, excluindo o NBD, os gastos totais com a cooperação internacional brasileira em 2021 foram de R\$3,181 bilhões, sendo mais de R\$2 bilhões somente do Ministério da Economia.

Uma das diferenças em relação aos relatórios anteriores é uma divisão entre Projetos de Cooperação Internacional e Cooperação Técnica Internacional (Modalidades C e D), porém ambos são referentes ao mesmo objeto: transferências de práticas, conhecimentos e apoio à capacitação. Juntas somaram quase R\$293 milhões, com R\$290,6 milhões de Cooperação Técnica e R\$1,9 milhão de Projetos de Cooperação Internacional.

A atuação da ABC naquele ano totalizou 74 iniciativas, que apresentaram “grande concentração em torno do ODS2 (Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável)” (p. 118), representando 30% do total. Do total da cooperação, os gastos com o ODS2 somaram R\$ 187,4 milhões, distribuídos em 41 iniciativas.

Na divisão por setores econômicos, dentro da atuação da ABC, o item que compreende agricultura, silvicultura e pesca apresentou um gasto total de R\$ 43.169.480,16, distribuídos em 26 iniciativas.

Com relação às atividades da EMBRAPA e da Conab, o documento não apresenta dados específicos de projetos e outras iniciativas que se inserem no presente mapeamento, apenas os gastos totais do MAPA, disponíveis na Tabela 3 (*ao final da seção*).

Cabe ressaltar que este documento ainda é uma versão preliminar e faz parte de um projeto de COBRADI referente aos dados de 2021 a 2024. Agregando todos os dados que a COBRADI traz dos gastos por instituição, é possível obter a Tabela 3, abaixo.

Diferentemente dos relatórios COBRADI, trabalhar com os dados disponibilizados diretamente pela ABC permite uma comparação mais linear e a construção de uma série temporal que dá maior segurança ao pesquisador. Isso porque os dados estão selecionados apenas por serem projetos técnicos de cooperação agrícola e estarem sob o escopo da ABC, enquanto os dados da COBRADI já aparecem processados, por vezes sem metodologia clara e séries incompletas, dada a diferença entre relatórios. Assim, na próxima seção, serão analisados os dados fornecidos pela ABC.

Tabela 3 - Gastos com CT por ano (disponíveis nos relatórios COBRADI) (2009-2020)

2009	2010	2014	2015	2016	2017	2019	2020
R\$97,7 milhões	R\$101,6 milhões	R\$9,9 milhões	R\$12,4 milhões	R\$9,08 milhões	US\$18,1 milhões	R\$ 64.973	R\$ 52.977

Fonte: elaboração da própria autora.

Tabela 3 - Gastos do governo federal com CT por agência (2010-2021)

<i>Instit./Ano</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
EMBRAPA	R\$1,4 milhão	R\$3,4 milhões	R\$4,7 milhões	R\$3,4 milhões	R\$61,6 milhões	R\$24,3 milhões	R\$21,1 milhões	R\$6,3 milhões	R\$6,5 milhões	R\$135 mil	R\$58 mil	-
MAPA	R\$264 mil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	R\$362 mil
MDS	R\$73 mil	R\$378 mil	R\$883 mil	R\$3,9 milhões	R\$444 mil	R\$450 mil	R\$166 mil	R\$7 mil	R\$5 mil	-	-	-
MDA	R\$58 mil	-	-	-	-	-	-	R\$51 mil	-	-	-	-
MDSA	-	-	-	-	-	-	-	R\$43 mil	R\$120 mil	-	-	-
CONAB	R\$55 mil	R\$73,9 mil	R\$6,9 mil	R\$32 mil	R\$21,1 milhões	R\$26,5 milhões	R\$3,6 milhões	-	-	R\$48 mil	R\$40 mil	-
CGfome/ABC	-	-	-	-	R\$40,9 milhões	R\$34 milhões	R\$21,3 milhões	-	-	-	-	-
UFLA	-	-	-	-	-	-	-	R\$2,3 milhões	R\$2,2 milhões	-	-	-
UFV	-	-	-	-	-	-	-	R\$259 mil	R\$144 mil	-	-	-
UFSCAR	-	-	-	-	-	-	-	-	R\$25 mil	-	-	-
Ater	-	-	-	-	-	-	-	R\$99 mil	-	-	-	-
CEPLAC	-	R\$197 mil	R\$224 mil	R\$44 mil	-	-	-	-	-	-	-	-
SETEC	R\$76 mil	-	-	-	-	-	-	R\$652 mil	-	-	-	-

Fonte: elaboração da própria autora.

4. Cooperação agrícola brasileira nos dados da ABC

A fim de complementar os documentos da COBRADI, foram solicitados à ABC os dados de projetos e programas de cooperação agrícola do Brasil com países latino-americanos, caribenhos e africanos, dentro do período de estudo.

Dentre as informações recebidas constavam a identificação do projeto, seu período de execução, objetivo, valor orçamentário, valor executado e país parceiro. Inicialmente, foi realizado um primeiro filtro, identificando o governo no

qual aquele projeto foi acordado/executado e a qual região o país/países parceiros pertenciam. Isso permitiu observar quantos projetos tiveram início em qual governo, bem como o número de cancelados e suspensos.

Na Tabela 4, pode-se observar que o governo Lula 2 lidera em número de projetos, seguido por Dilma 1. Já os governos com menor número de iniciativas são Dilma 2, seguido de Bolsonaro e Temer, ambos com o mesmo número total.

Sobre esses dados, cabe ressaltar que o governo Dilma 2 foi marcado por grande instabilidade, encerrando precocemente seu mandato com o *impeachment* em agosto de 2016. Foram consideradas iniciativas do governo Temer os projetos a partir de agosto de 2016, quando ele assume oficialmente a presidência, apesar de estar interinamente no cargo já a partir de maio. Assim, era esperado que o segundo governo Dilma tivesse um número reduzido de propostas.

Outro número já esperado foi o referente ao governo Bolsonaro, que reflete dois pontos importantes: 1) a pandemia de COVID-19, que limitou as ações de cooperação, sobretudo entre 2020 e 2021, e 2) a tentativa do governo Bolsonaro de descolar-se das prioridades de Política Externa Brasileira estabelecidas nos governos do PT, dentre as quais estava a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID).

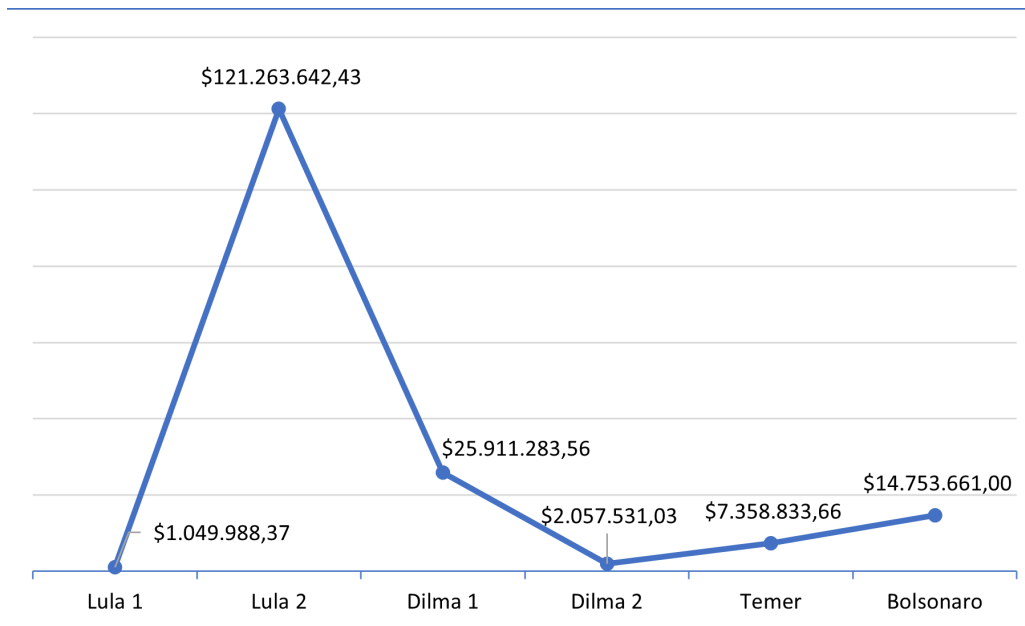
Outro caminho de análise possível é a proporção de projetos cancelados. Nesse sentido, o governo Dilma 1 foi aquele com maior número de iniciativas canceladas (22%), enquanto o governo Bolsonaro não teve nenhum cancelamento. O governo Temer teve menos de 4% de cancelamentos, e os governos Lula 1, Lula 2 e Dilma 2 tiveram uma média de 8,8% de projetos cancelados.

Uma hipótese para a alta taxa de cancelamentos em Dilma 1 é a combinação de uma herança do governo Lula 2 com um pico na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) brasileira, as diferenças no perfil dos presidentes e a crise econômica que começou a se desenhar no país. Diferente de Lula, Dilma não deu tanta prioridade às relações internacionais em sua política externa. A instabilidade econômica também não permitia a manutenção dos gastos nos mesmos patamares do governo anterior.

Já para Bolsonaro, como os dados são referentes a dezembro de 2022, é possível que seja necessária uma nova análise, com dados mais consolidados, já que a quase totalidade de projetos ainda estavam em execução. Além disso, uma hipótese é que, com o enxugamento de recursos e baixa prioridade do tema na agenda do governo, aquelas iniciativas iniciadas fossem, de fato, fruto de interesses estratégicos, planejamento ou até de iniciativas já em curso desde outras gestões, com necessidade de renovação.

Quanto a Lula 2, a alta demanda dos projetos para a execução por parte de instituições domésticas como a EMBRAPA pode ter levado à suspensão e cancelamento de diversos projetos. Como aponta Leite (2013), naquele período a EMBRAPA passou a receber mais demandas do que sua capacidade de atendê-las efetivamente. Esse seria um dos fatores que teria levado, ainda, a uma maior priorização e menor participação da empresa na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) brasileira nos governos seguintes.

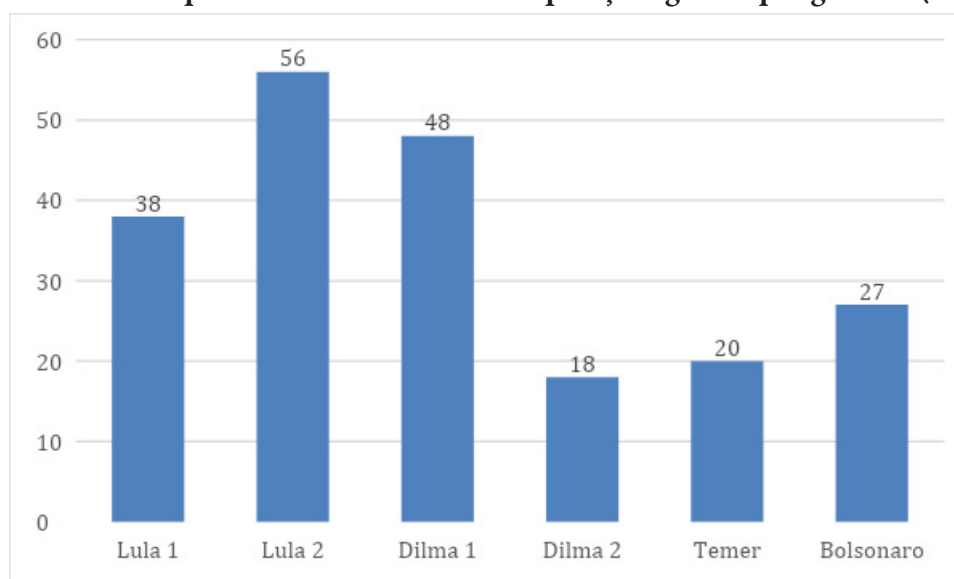
Em relação aos gastos com cooperação agrícola no período estudado, a Figura 1 mostra os valores totais por governo, considerando apenas os gastos da ABC, pois foi a instituição que esteve presente em todas as atividades listadas. As demais instituições, muitas vezes, participaram das atividades, mas não contabilizaram custos. Observa-se que os valores seguem a tendência geral da CID brasileira em seu pico no segundo governo Lula, porém, o novo pico durante o governo Dilma não se reflete aqui.

Figura 1 – Gastos totais em Cooperação Agrícola do Brasil (por governo) (2003-2022) (em US\$)

Fonte: elaboração da própria autora.

Importante ressaltar que os valores foram tirados de maneira bruta dos dados fornecidos pela ABC. Portanto, acredita-se que não estão reajustados aos valores atuais. Ainda assim, é interessante notar que os três últimos governos, mesmo com baixo número de iniciativas, sempre superaram os gastos de Lula 1, momento do início da consolidação da CID brasileira.

Como pode ser observado na Figura 2, quanto ao número de países contemplados com a cooperação agrícola brasileira, Lula 1 teve 38 abarcados, com Lula 2, como esperado, atingindo o maior número de países, 56. No caso de Dilma 1 houve uma pequena queda, com 48 países e, também conforme esperado, em Dilma 2 e Temer uma grande queda, que acompanhou a diminuição de atividades, sendo respectivamente, 18 e 20 países. Apesar de ter o mesmo número de iniciativas que Temer, o governo Bolsonaro impactou mais países, somando 27. Lembrando que os governos Dilma 2 e Temer tiveram, ambos, apenas dois anos.

Figura 2 – Número de países com iniciativas de cooperação agrícola por governo (2003-2022)

Fonte: elaboração da própria autora.

Em relação à distribuição geográfica, quatro governos impactaram um maior número de países africanos (Lula 2, Dilma 2, Temer e Bolsonaro) do que latino-americanos e caribenhos, enquanto dois tiveram mais iniciativas direcionadas aos latino-americanos e caribenhos (Lula 1 e Dilma 1). No caso de Lula 1, é possível pensar na hipótese de que a cooperação com o entorno regional já estava em vias de consolidação desde antes de seu governo.

Adicionalmente, é interessante notar que em Lula 2, Dilma 1 e Temer a proporção de países de África e América Latina e Caribe é quase de 1/1. Em Lula 2, foram 30 países da África e 26 latino-americanos e caribenhos. Enquanto em Dilma 1 foram 23 países africanos e 25 de América Latina e Caribe. Por fim, no governo Temer foram 11 países africanos para 9 de América Latina e Caribe.

No que tange à quantidade de projetos por região (*Tabela 4*), diferente do panorama da quantidade de países, a região América Latina e Caribe foi contemplada com maior número de projetos, nos três primeiros governos (Lula 1, Lula 2 e Dilma 1) e no período Temer, enquanto os países africanos receberam maior número de projetos em Dilma 2 e Bolsonaro. Nesse sentido, como os primeiros governos tiveram maior número de projetos, a América Latina e o Caribe foram os maiores receptores nesse quesito, quando consideramos o número total de projetos entre 2003 e 2022. No total, América Latina e Caribe receberam 272 iniciativas (57,7%), enquanto a África foi contemplada com 185 (39,3%).

Tabela 4 – Número de Projetos por governo e região

Governo	Total	América Latina e Caribe	%	África	%	Ambas as regiões / Internacional
Lula 1	58	38	65,5	20	34,5	0
Lula 2	210	127	60,5	80	38,1	3
Dilma 1	136	79	58,1	46	33,8	11
Dilma 2	11	4	36,4	7	63,6	0
Temer	28	15	53,6	13	46,4	0
Bolsonaro	28	9	32,1	19	67,9	0
Total	471	272	57,7	185	39,3	14

Fonte: elaboração da própria autora.

A predominância do entorno regional era um resultado esperado, dada sua importância geopolítica e econômica para o Brasil, embora o continente africano possua um maior número de países. No entanto, com um crescimento na participação africana proporcionalmente ao total de iniciativas, cabe investigar mais a fundo o que pode ter causado essa mudança e se será algo observado também nas próximas gestões.

Quando comparados com os dados encontrados nas COBRADI, majoritariamente sobre a região que mais recebeu valores em termos de Cooperação Técnica em geral (e não cooperação agrícola), América Latina e Caribe tiveram destaque nos anos de 2010 a 2012, 2014 a 2016. Já África apareceu em relevo nos anos 2013, 2019 e 2020. Aqui não é possível estabelecer uma correspondência precisa entre os dados da ABC e dos relatórios, sobretudo pela escassez de informações mais precisas e da série completa nos COBRADI. Por outro lado, é possível observar também nos relatórios a predominância da América Latina e do Caribe.

No Quadro 2 pode ser vista a lista de países (ou grupos de países) que receberam mais projetos em cada governo. Cabe ressaltar que nos governos com poucas iniciativas, os países prioritários receberam de 2 a 3 projetos cada (à exceção do Suriname no governo Bolsonaro, com 5 projetos). No governo Dilma 2, por exemplo, apenas Moçambique recebeu mais que um projeto/programa. Já em governos como Lula 2 e Dilma 1 foi mais difícil selecionar os países prioritários, pois vários receberam mais que 3 projetos.

Alguns países apareceram como maiores receptores em número de iniciativas em cooperação agrícola em mais de um governo. São eles: Bolívia (4), El Salvador (2), Haiti (3), Moçambique (5), Paraguai (2), Senegal (3) e Suriname (2).

Quadro 2 – Maiores receptores em número de projetos (país/grupo de países)

Lula 1	Lula 2	Dilma 1	Dilma 2	Temer	Bolsonaro
Senegal	Haiti	Moçambique	Moçambique	Senegal	Suriname
Haiti	Moçambique	Bolívia	-	Bolívia	Benin
Jamaica	Bolívia	CARICOM	-	Moçambique	Burkina Faso
Bolívia	Peru	Haiti	-	Sudão	Etiópia
El Salvador	El Salvador	Honduras	-	América Latina e Caribe	Mali
Uruguai	Paraguai	África	-	Argentina	Moçambique
-	Cuba	Cuba	-	Colômbia	-
-	Belize	Suriname	-	Paraguai	-
-	Benin, Burkina Faso, Chade, Mali	México	-	-	-
-	Senegal	Trinidad e Tobago	-	-	-
-	Guiana	Venezuela	-	-	-

Fonte: elaboração da própria autora.

Quanto aos temas, dada a diversidade, foi realizada uma classificação em 24 categorias, por tipo de cultivo, setor e/ou relação entre os subtemas. Diversos projetos faziam referência a mais de uma temática, então a classificação não elimina a repetição de iniciativas em categorias diferentes. Algumas categorias foram criadas com base no destaque de determinados cultivos, como a Mandioca, separada das Hortaliças em geral. As categorias “Agricultura” e “Segurança alimentar” abrigam iniciativas que não apresentaram em seu título (ou descrição) maior especificidade para além desses temas mais gerais. A lista completa das categorias está disponível no Quadro 3.

Quadro 3 – Categorização de temas

1	Agricultura
2	Agricultura familiar e pequenos produtores
3	Agroflorestamento, sistemas inovadores e conservação/ proteção ambiental
4	Água e recursos hídricos
5	Algodão
6	Assistência técnica e extensão rural
7	Cana-de-açúcar
8	Cooperativismo e associativismo
9	Energia
10	Flores, florestas e madeira
11	Fortalecimento de capacidades
12	Frutas
13	Grãos
14	Hortaliças
15	Mandioca
16	Outros
17	Pecuária
18	Políticas para o desenvolvimento rural (crédito, cadastro, cadeias de valor e outros)
19	Questões sanitárias, fitossanitárias, pragas e doenças
20	Recursos genéticos e sementes
21	Segurança alimentar
22	Solo
23	Tecnologia
24	Zoneamento e gestão de espaços

Fonte: elaboração da própria autora.

A categoria com mais iniciativas foi a de Frutas, com 58 das 471, ou seja, cerca de 12% do total. Esse achado não é diferente do esperado, já que o Brasil é o “terceiro maior produtor mundial de frutas” (EMBRAPA, 2023). Dentre as frutas, o subtema Frutas Tropicais foi o mais presente, com 18 iniciativas. Em seguida aparecem Caju e Castanha de caju, com 16 atividades.

Nas posições seguintes, os temas Agricultura, Grãos e Hortaliças reuniram o mesmo número de iniciativas, 38 cada uma, representando 8%. As Hortaliças reúnem um grupo variado de vegetais e, segundo a Embrapa (2023), o mercado é “altamente diversificado e segmentado” e mais da metade da produção nacional deriva da agricultura familiar. Nesse sentido, o grande volume de atividades de cooperação agrícola voltadas à agricultura familiar pode também estar relacionado à quantidade de citações das Hortaliças, bem como projetos que têm como preocupação a segurança alimentar, já que essa categoria está diretamente voltada à alimentação.

Dos grãos, o Arroz foi o mais citado, em 13 iniciativas. A soja apareceu em 12 atividades, seguida por Milho (8) e Café (7). O Brasil é um grande produtor mundial de grãos, então essa presença forte dos grãos não foi uma surpresa. Outro destaque neste sentido é o algodão, também um grão que, porém, ficou separado dos demais pela quantidade representativa de projetos relacionados ao tema, como será visto a seguir.

Na mesma faixa, em torno das trinta atividades, estão também Algodão (34) e Políticas para o desenvolvimento rural (32). A robustez das atividades em torno do Algodão já havia aparecido nos relatórios COBRADI e aqui foi reforçada. Já com relação ao desenvolvimento rural, as atividades são variadas e vão desde projetos mais genéricos, cujas descrições tratam apenas de “desenvolvimento rural” quanto apoio a políticas específicas de educação rural, financiamento da produção, cadastro rural e desenvolvimento de cadeias de valor.

Por fim, as categorias que reuniram entre vinte e trinta projetos foram Segurança Alimentar (24), Agricultura familiar e pequenos produtores (24), Fortalecimento de capacidades (24), Energia (23); Agroflorestamento, sistemas inovadores e conservação/proteção ambiental (22), Mandioca (21) e Assistência técnica e extensão rural (20).

O destaque maior foi o cultivo da Mandioca, que sozinha teve 21 iniciativas no período estudado. Para evidenciar sua relevância, é possível comparar com o número de atividades relacionadas à soja, 12 no mesmo período. Dentre as 21 iniciativas, 13 foram com países africanos, o que é interessante, dado que a mandioca é originária da América do Sul.

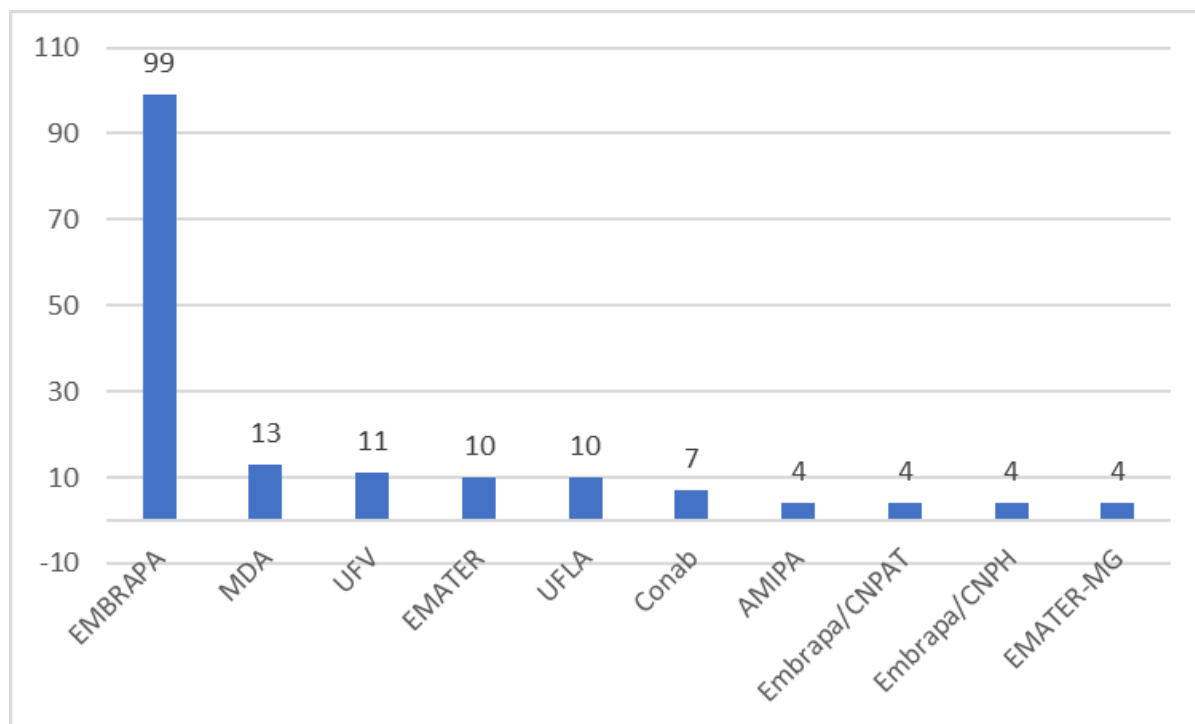
Os projetos voltados ao setor energético também merecem atenção, já que cultivos que estão em outras categorias também podem ser utilizados para produção de energia, embora seus projetos não sejam voltados para este fim. Este é o caso da Cana-de-açúcar e do Milho, por exemplo. Isso aumenta a relevância da produção de energia nos projetos de Cooperação Sul-Sul e Triangular (CSSD) agrícola do Brasil. Essa importância pôde ser observada nos COBRADIs e agora nos dados da ABC isso se concretiza ainda mais.

Por fim, foram identificadas as instituições brasileiras que participaram das iniciativas de cooperação agrícola do país. Esperava-se encontrar na lista fornecida pela ABC mais projetos com participação de outras instituições nacionais para além da Agência. Foram identificadas 41 organizações nacionais entre as cooperantes nacionais, excluindo a ABC.

Considerando o período como um todo (2003-2022), algumas instituições merecem atenção pelo número de projetos em que estiveram presentes: Associação Mineira dos Produtores de Algodão (AMIPA) (4 iniciativas), Conab (7),

EMBRAPA (99), Embrapa Agroindústria Tropical (Embrapa/CNPAT) (4), Embrapa Hortaliças (Embrapa/CNPAT) (4), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) (10), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (EMATER-MG) (4), MDA (13), Universidade Federal de Lavras (UFLA) (10) e Universidade Federal de Viçosa (UFV) (11). A Figura 3 sumariza esses dados.

Figura 3 – Iniciativas por instituição nacional (2003-2022) (exceto ABC)



Fonte: elaboração da própria autora.

Especial menção merecem a EMBRAPA e suas subsidiárias. Como esperado, a empresa foi a instituição nacional que mais participou da cooperação agrícola para países da América Latina e Caribe e África. No entanto, notou-se uma queda brusca a partir do segundo governo Dilma. Enquanto na primeira gestão a EMBRAPA esteve presente em 27 iniciativas, na segunda não houve participação e no governo Temer apenas em cinco projetos. No governo Bolsonaro também não foram encontrados projetos com participação da EMBRAPA.

Instituições como a Conab e o MDA já haviam aparecido em destaque nos relatórios da COBRADI, então sua presença entre as maiores participantes dos projetos agrícolas era a expectativa. O Emater, por sua relevância na atividade agropecuária no Brasil, também não surge como uma surpresa. Talvez o que surpreenda seja esta última não estar presente nos relatórios da COBRADI. Por outro lado, havia expectativa de encontrar participação do MDS nos projetos, porém isso não aconteceu. Uma hipótese é a de que o MDS está mais envolvido com a cooperação classificada como humanitária e os projetos enviados pela ABC são direcionados apenas à questão agrícola e CT.

Ao mesmo tempo, além dos destaques da UFLA e da UFV, outras cinco universidades aparecem entre as instituições, somadas a dois institutos federais. Nesse sentido, sua participação merece melhores investigações, a fim de apontar quais diferenciais dessas instituições de ensino as qualificam para a CT.

Abaixo a Tabela apresenta um resumo do número de projetos que envolveram outras instituições nacionais na cooperação agrícola brasileira, para além da ABC, e o número de instituições participantes em cada governo.

Tabela 5 - Iniciativas envolvendo outras instituições (por governo)

Governo	Nº instituições envolvidas	Nº Iniciativas com outras instituições
Lula 1	9	29
Lula 2	15	78
Dilma 1	17	59
Dilma 2	4	4
Temer	9	16
Bolsonaro	12	24

Fonte: elaboração da própria autora.

Quando são observados os números de iniciativas que envolveram outras instituições além da ABC, proporcionalmente ao total de projetos por governo, é interessante notar que Bolsonaro foi o governo que teve maior participação proporcional, com 85,7% das iniciativas envolvendo alguma instituição nacional. Ele é seguido de Temer (55,1%), Lula 1 (49,1%), Dilma 1 (43,3%), Lula 2 (38,6%) e Dilma 2 (36,3%). Nesse sentido, seria interessante investigar mais a fundo o que levou um governo conhecido por menor participação e abertura a ter menor centralização de projetos na ABC e, ao contrário, o segundo governo Lula estar na penúltima colocação quando diz respeito à participação de mais atores nos projetos de cooperação agrícola. Isso pode ser fruto tanto do número de projetos, já que Bolsonaro colocou em prática apenas 24 iniciativas, e pode ainda estar relacionado aos processos que levaram à manutenção perene de determinados projetos, em detrimento de outros, mesmo em um contexto de visão negativa sobre a CID brasileira com países em desenvolvimento no discurso de determinados governos. Assim, nas considerações finais, busca-se relacionar os achados da pesquisa e indicar os possíveis padrões e caminhos futuros a partir dos dados coletados, tanto na COBRADI quanto através da ABC.

5. Considerações Finais

Traçar o perfil da cooperação agrícola e em segurança alimentar brasileira em um período que abrange seis governos é um desafio, sobretudo quando se trata de um país com a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) ainda em consolidação. Isso implica na instabilidade das publicações e dados disponíveis sobre o tema. O mapeamento aqui apresentado é apenas uma versão preliminar de uma pesquisa em desenvolvimento. Portanto, carece de maior aprofundamento e, ao mesmo tempo, contribui para o levantamento de hipóteses para investigações futuras.

Interessante ressaltar a complementaridade de dados disponíveis em relatórios como a COBRADI e outros dados que podem ser solicitados diretamente às instituições que coordenam ou executam atividades de cooperação internacional, como no caso dos obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI) em solicitação à ABC. Nesse sentido, observou-se na COBRADI um caráter descritivo, com dados e informações já pré-selecionadas e a ausência de um banco de dados disponível para consulta mais aprofundada dos tópicos introduzidos. Isso dificulta o aprofundamento em modalidades, setores e/ou projetos e programas específicos.

No entanto, é possível identificar diversos traços interessantes. O governo Lula 2 ganhou proeminência em gastos, número de projetos e países parceiros. Por outro lado, o governo Dilma 2 se destacou pela drástica redução no número de projetos e gastos com cooperação, tanto em geral quanto agrícola. Além disso, teve saliência em termos de cancelamentos de iniciativas.

Quanto às regiões e países parceiros, a América Latina e o Caribe sobressaíram, mas a participação do continente africano foi crescendo e chegou a se igualar, nos governos Dilma 2, Temer e Bolsonaro. Entre os países, Moçambique e Bolívia foram os destaques, já que apareceram em diversos governos entre os maiores parceiros. Os países de língua portuguesa também ficaram em evidência.

Em relação aos temas das iniciativas, ainda nos relatórios da COBRADI, ganharam visibilidade os projetos em Algodão e Energia (com ênfase em biocombustíveis). Esse padrão foi reforçado pelos dados da ABC. Contudo, outros setores e temas que não estavam tão evidenciados na COBRADI se sobressaíram na análise dos outros dados. O mais proeminente foram as Frutas (sobretudo Frutas Tropicais), seguidas pelos Grãos e Hortaliças.

Por fim, sobre a participação de instituições nacionais para além da ABC, a EMBRAPA apresentou proeminência absoluta dentre as demais, tanto nas menções dos relatórios quanto nos dados da ABC. Duas universidades, UFV e UFLA, ganharam relevo nos dados da ABC. MDA e EMATER se sobressaíram nos dados da ABC, mas não foram colocados em evidência nas COBRADIs. Em termos de participação por governo, o dado que surpreendeu foi a porcentagem de participação de instituições nacionais durante o governo Bolsonaro (85,7%).

Observa-se ainda que muitas expectativas em relação aos dados foram atendidas, tal como a participação massiva da EMBRAPA e a queda dos valores e número de projetos após o início da crise política e econômica do Brasil no governo Dilma 2. No entanto, diversos achados ainda merecem maior investigação, tais como:

- A proeminência das iniciativas voltadas para bioenergia e cotonicultura (Por que? Quais os interesses envolvidos? Quais benefícios isso traz para o Brasil e para os demais cooperantes? Por que essa proeminência se manteve ao longo do tempo?)
- O que levou à manutenção e/ou novas iniciativas em Temer e Bolsonaro, já que o discurso era de afastamento da PEB dos governos anteriores (incluindo a CSSD)? Quais iniciativas sobreviveram? Quais as prioridades?
- O que levou o governo Bolsonaro a ser aquele com maior proporção de projetos com participação de instituições nacionais? Isso está relacionado à manutenção de iniciativas dos governos anteriores?
- O afastamento da EMBRAPA nos últimos governos;
- A participação das instituições de ensino na cooperação agrícola (O que levou as instituições da cooperação a escolher essas instituições? Quem são os atores-chave nessa relação? Como essas instituições lidam com a cooperação internacional? Quais os benefícios derivados?);
- Participação do MDA e da EMATER na cooperação (pouco estudados e com ausência nos dados dos relatórios COBRADI);
- As características dos projetos e setores atendidos pela CID agrícola e em segurança alimentar em cada governo.

A partir dessas questões, apresentam-se oportunidades de pesquisas futuras e caminhos para o aprofundamento do presente trabalho. O momento atual, com um novo governo Lula e o quadro de uma série temporal que permite observar a ascensão e a queda da CID na agenda, sobretudo no que diz respeito ao discurso, abrem uma janela propícia para esse tipo de reflexão e análise. Espera-se que haja bons frutos a fim de fazer avançar o conhecimento da CID brasileira, sobretudo no campo agroalimentar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMANN, R. E. (2013), *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010*. [S.l.]: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

BOBIASH, D. (1992), *South-south aid: How developing countries help each other*. Palgrave Macmillan, London.

CESARINO, L. M. (2019), “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*, Londres/Nova York, Routledge.

CINTRA, M. A. M. et al. (2010), *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

EMBRAPA (2023). Frutas e hortaliças. Disponível em: <https://www.embrapa.br/grandes-contribuicoes-para-a-agricultura-brasileira/frutas-e-hortalicas>, acesso em 23/11/2023.

FRAUNDORFER, M. (2013), “Fome zero para o mundo: a difusão global brasileira do programa fome zero”, *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, vol. 2, nº 4: 97–22.

GONÇALVES, F. N.; PINHEIRO, L. (2020), *Análise de Política Externa: o que estudar e por quê*. Curitiba, Intersaberes.

HUDSON, V. M. (2005), “Foreign policy analysis: Actor-specific theory and the ground of international relations”. *Foreign policy analysis*, vol.1, nº 1: 1–30.

IGLESIAS PUENTE, Carlos Alfonso. (2010), *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.

INÔNCIO, M. E. (2018), *Proceder e as tramas do poder na territorialização do capital no Cerrado*. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia.

LEITE, I. C. (2013), *O envolvimento da Embrapa e do Senai na cooperação sul-sul: da indução à busca pela retroalimentação*. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

LEITE, I. C. et al. (2014). “Brazil’s engagement in international development cooperation: the state of the debate”, *IDS Evidence Report* (Rising Powers in International Development), nº 59.

LIMA, J. B. B. (2016), *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, 2011-2013*. Brasília, Ipea.

LIMA, J. B. B. E.; JUNIOR, J. R. P. (2020), *Dimensionamento de gastos das instituições da Administração Pública Federal na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: COBRADI 2017-2018*. Brasília: Ipea.

LIMA, J. B. B. E.; VIANA, A. R. E.; JUNIOR, J. R. P. (2018), *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: levantamento 2014 - 2016*. Brasília, Ipea.

MILANI, C. (2017). *ABC 30 anos: história e desafios futuros*. Brasília, Agência Brasileira de Cooperação.

MILANI, C. R. (2015), “Política externa é política pública?”, *Insight Inteligência*, vol. 18: 56– 75.