



A LIDERANÇA DO BRASIL NA CPLP: UMA ANÁLISE A PARTIR DA COOPERAÇÃO EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR

BRAZIL'S LEADERSHIP IN THE CPLP: AN ANALYSIS FROM COOPERATION IN SCIENCE, TECHNOLOGY AND HIGHER EDUCATION

Caroline Rangel Travassos Burity¹

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Universidade Nova de Lisboa

Lisboa - Portugal

Resumo: Este artigo analisa o uso da cooperação internacional em Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (C&T-ES) como mecanismo auxiliar de crescimento, fornecendo aos países membros da CPLP a oportunidade de se desenvolver, por meio da capacitação de recursos humanos, transferências de conhecimento científico e tecnologias. Ele discute os fatores que influenciam os avanços e os retrocessos da cooperação internacional em C&T-ES entre os países da CPLP (2014 e 2016) e o papel do Brasil como agente propulsor desta cooperação. Para tanto, discutem-se as estratégias adotadas pelo governo brasileiro que contribuíram para o fomento da cooperação em C&T-ES no seio da CPLP e a adoção de práticas que levaram a um retrocesso nesse âmbito. Dados foram coletados por meio de revisão bibliográfica e entrevistas com funcionários do governo brasileiro e da CPLP, concluindo que o Brasil utiliza a plataforma multilateral quando lhe convém, sem uma real visão estratégica quanto à organização.

Palavras-Chave: Cooperação Internacional. Ciência e Tecnologia. CPLP.

Abstract: This article analyses the use of international cooperation in Science, Technology, and Higher Education (S&T-ES) as an auxiliary mechanism for growth, giving CPLP member countries the opportunity to development through human resources training, scientific knowledge transfer, and technologies. It discusses the factors that influence the advances and setbacks of international cooperation in S&T-ES among CPLP countries (2014 and 2016) and the Brazil's role as a driving force behind this cooperation. For that, the strategies adopted by the Brazilian government that contributed to the promotion of cooperation in S&T-ES within the CPLP and the adoption of practices that led to a setback in this area are also discussed. Data was collected through bibliographical review and interviews with Brazilian government and CPLP civil agents, concluding that Brazil uses the multilateral platform when it suits it, without a real strategic vision regarding the organisation.

Key-words: International Cooperation. Science and technology. CPLP.

Recebido: 06/01/2023

DOI: 10.29327/252935.14.1-5

Aprovado: 08/02/2023

Introdução

¹ Email: burity.caroline@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8437-9921>

A cooperação internacional tem importante papel na diminuição das desigualdades sociais e econômicas, o que levou à criação de muitas organizações internacionais voltadas para esse fim, como é o caso da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Dentre todas as espécies de cooperação internacional, a cooperação em Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (C&T-ES) foi selecionada como objeto desta pesquisa pela importância que possui dentro da chamada sociedade de informação, apesar da maioria das ações da CPLP serem no âmbito da defesa e da difusão da língua portuguesa.

O controle sobre o conhecimento científico e a informação é de extrema importância estratégica para os Estados, no sistema internacional da atualidade, e requer cooperação entre os países.

Reconhecendo a importância desse tema, os membros da CPLP assinaram, em abril de 2014, o Plano Estratégico de Cooperação Multilateral, no domínio de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PECM-C&T-ES/CPLP), a ser implementado entre 2014 e 2020. O referido plano objetivou

dotar a organização de um documento orientador voltado para o princípio da multilateralidade, que consubstancie as deliberações dos órgãos estatutários da instituição, contribuindo, deste modo, para garantir o acesso ao conhecimento acadêmico, científico e tecnológico (Comunidade de Países de Língua Portuguesa, 2014, p. 7).

O objetivo deste artigo é analisar a política de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior da CPLP e os fatores que influenciam os avanços e os retrocessos da cooperação internacional em C&T-ES entre os países da CPLP. A partir dessa questão, levanta-se a hipótese do papel desempenhado pelo Brasil, membro de maior poder político-econômico, como agente desta cooperação. Discutem-se, ainda, as estratégias adotadas pelo governo brasileiro, entre 2003 e 2016, que contribuíram para o fomento da cooperação em C&T-ES no seio da CPLP e a adoção de práticas que levaram a um retrocesso nesse mesmo âmbito.

Para a consecução do objetivo proposto, utilizou-se revisão bibliográfica e entrevistas - com o Coordenador-Geral da Divisão da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CGCPLP), do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Paulo André Moraes de Lima, e a responsável pela Cooperação Técnica com a Comunidade de

Países de Língua Portuguesa da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Alessandra Ambrósio. As entrevistas foram realizadas e gravadas em áudio na sede do MRE e da ABC, em Brasília (janeiro de 2017), com roteiro pré-definido.

O objetivo das entrevistas foi conseguir captar a percepção dos agentes administrativos brasileiros que atuam diretamente no âmbito da cooperação com a CPLP acerca do papel, do empenho e da liderança do Brasil na Organização, além de obter informações não disponíveis em documentos e *sites* oficiais como os dados oriundos dos programas de cooperação.

O artigo está dividido em quatro partes. A primeira parte refere-se ao papel desempenhado pelo Brasil como agente desta cooperação. Dentro dessa perspectiva, serão analisados os seguintes fatores de avanços: os investimentos financeiros, políticos e econômicos adotados no Governo Lula da Silva (2003-2010), direcionados aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), ao Timor Leste e à CPLP.

A segunda parte aborda os projetos de cooperação com países lusófonos, de iniciativa brasileira, na área de C&T-ES, em âmbito bilateral, multilateral e trilateral. A terceira parte apresenta as estratégias adotadas pelo governo brasileiro para a internacionalização do ensino superior.

A quarta parte, enfim, se refere aos fatores de retrocesso, quais sejam: a falta de um plano estratégico do Brasil para a CPLP, a priorização da cooperação bilateral em detrimento da multilateral e a importância “flutuante” da CPLP para a política externa brasileira, variando conforme os interesses do presidente em exercício não sendo, portanto, parte efetiva da política de Estado.

1. O Brasil na CPLP: Fatores de avanço na Cooperação em C&T-ES

Nos anos 2000, o Brasil teve seu reconhecimento internacional aprimorado graças ao crescimento econômico meteórico e à diminuição da desigualdade social, da pobreza e da fome. Essas ações não dependem apenas das políticas nacionais, sendo a cooperação para o desenvolvimento um instrumento importante diante de um mundo cada vez mais globalizado.

Sendo assim, diversos órgãos brasileiros, sejam de caráter público ou privado, colocaram a internacionalização como meta de crescimento, entre eles, as Universidades. A intensidade da habilidade técnica dessas instituições permite que essas

iniciativas de cooperação se estendam a diversas modalidades, entre elas a cooperação em C&T-ES.

A cooperação internacional no Brasil pode ser feita por via bilateral ou multilateral. Em nível bilateral, o Brasil possui relações com mais de setenta países. No âmbito multilateral, faz parte de uma gama de Organizações Internacionais que financia projetos de cooperação e utiliza essas instituições para fazer operações trilateral visando ao desenvolvimento de projetos de capacitação de recursos humanos e técnicos (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada & Agência Brasileira de Cooperação, 2016).

Dentro dessa estratégia, o governo brasileiro realizou estudos da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) visando mapear os dados administrativos e financeiros da cooperação. Como resultado desse estudo, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) publicaram, em 2010, 2013 e 2016, três relatórios com dados de um levantamento com gastos da Cobradi, no período de 2005-2013.

Os dados desses relatórios demonstram que, em nove anos (2005-2013), durante os mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rouseff, o governo federal despendeu cerca de R\$ 7,9 bilhões de reais, equivalentes a US\$ 4,1 bilhões de dólares em diversas modalidades de cooperação internacional (vide Tabela 1).

Outro dado que chama a atenção na Tabela 1, e que interessa ao estudo, são os valores gastos com a Cooperação Educacional e Científico-Tecnológica. Até o ano de 2009, ambas as espécies eram contabilizadas juntas. Por isso, não há dados referentes à cooperação científica-tecnológica no período. A soma das duas modalidades, no período 2005-2013, girou em torno de 460 milhões de dólares, cerca de 11% do total gasto, somando ações bilaterais, multilaterais e trilateral.

Observa-se, na Tabela 1, que os gastos com a cooperação internacional, durante o mandato do presidente Lula, apresentaram uma tendência crescente, mesmo com a crise financeira de 2008, apresentando uma queda vertiginosa no primeiro ano do mandato da presidente Dilma Rouseff (2011-2016). Não há dados da cooperação internacional referentes ao período anterior ao governo Lula da Silva, o que por si só demonstra sua pouca importância, em se tratando de política de Estado.

A ascensão de Lula à presidência, em 2003, marcou, portanto, não só um ponto de viragem para a política de cooperação, como também uma nova fase de justaposição com a África, em especial PALOP, Timor Leste e CPLP. As visitas presidenciais à África se multiplicaram e novas embaixadas foram abertas no continente, enquanto, na década de 1990, houve uma diminuição da quantidade de diplomatas brasileiros na África.

O continente africano representava, também, ampliação de mercado consumidor e novas oportunidades de investimentos financeiros para a economia brasileira emergente, assim como zona de influência brasileira para atrair mais voto em foros multilaterais.

Visando essas oportunidades econômicas, Lula insentou de impostos as maiores empresas brasileiras do ramo da construção civil e infraestrutura, para que investissem nos países africanos de língua portuguesa, tais como Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão (Miyamoto, 2011) e transformou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no maior concesso de crédito e investimentos para a internacionalização dessas empresas (Pinho, 2013).

Para Stolte (2012), ao fornecer cooperação técnica aos países africanos, o Brasil busca um “novo multilateralismo do Sul”, ganhando credibilidade entre os países em desenvolvimento e uma voz internacional.

As estratégias adotadas pelo Governo Lula, em sua política externa, contribuíram diretamente para o avanço da cooperação em C&T-ES, no seio da CPLP, a partir do momento em que países, como os PALOP e Timor Leste, passaram a ser os principais receptores de cooperação internacional do Brasil, junto com a América Latina, ainda que essa cooperação seja prioritariamente bilateral, e não multilateral, como ver-se-á a seguir.

Tabela 1: Gastos do governo brasileiro com a Cooperação para o Desenvolvimento Internacional por modalidade (em US\$).

Modalidade	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	-------

Cooperação técnica	11 422 103	15 046 399	18 256 037	32 097 330	48 872 380	57 770 553	45 617 071	33 970 749	31 846 055	294 898 677
Cooperação Educacional	23 088 150	25 896 724	28 911 102	38 615 610	22 236 954	35 544 099	20 689 408	22 251 006	23 809 864	241 042 917
Cooperação Científica e tecnológica	--	--	--	--	--	24 009 084	73 106 869	72 085 370	53 174 326	222 375 649
Cooperação Humanitária	487 994	2 534 110	16 310 158	16 253 978	43 521 166	161 469 749	72 418 476	109 828 325	21 667 913	444 491 869
Apoio e proteção a refugiados	--	--	--	--	--	590 469	4 710 229	4 122 857	1 819 718	11 243 273
Operações de manutenção da paz	60 820 165	37 022 477	67 575 897	69 901 093	62 704 500	332 422 426	40 167 190	20 654 923	10 330 872	701 599 543
Organismos internacionais	123 105 205	233 731 176	228 421 353	249 862 951	247 579 564	311 569 290	331 642 424	250 857 370	254 157 155	2 230 926 488
Total	218 923 617	314 230 886	359 474 547	406 730 962	424 914 564	923 375 670	588 351 667	513 770 600	396 805 903	4 146 578 416

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Agência Brasileira de Cooperação (2016)

2. Projetos de Cooperação do Brasil no âmbito da C&T-ES

Inicialmente, faz-se necessário um esclarecimento. O Brasil pratica duas espécies diferentes de cooperação: cooperação técnica e cooperação para o desenvolvimento propriamente dita. Ambas podem ser realizadas por via multilateral ou bilateral. A diferença é que, na cooperação técnica, há

programas projetos ou atividades, que visam promover a disseminação e transferência de conhecimentos, técnicas, experiências bem-sucedidas e tecnologias, com vistas à construção e ao desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais do país (Puente, 2010, p. 103).

Já a cooperação para o desenvolvimento propriamente dita, não tem esse caráter técnico de formação de recursos humanos, nem transferência de tecnologia. Ela busca desenvolver programas e/ou projetos que contribuirão para o desenvolvimento efetivo do país parceiro em uma determinada área a longo prazo. Por exemplo, um programa de cooperação e mobilidade internacional entre estudantes de vários países em parceria com instituições de ensino superior tem caráter de desenvolvimento, já um programa de capacitação dos professores em língua portuguesa tem caráter técnico.

Essa diferença é necessária, pois, no Brasil, dependendo do tipo de cooperação realizada, o órgão do governo responsável por acompanhar a execução e coordenação do projeto difere. A ABC é responsável, apenas, pela coordenação e pela execução dos projetos de cooperação técnica. Já os projetos de cooperação para o desenvolvimento são acompanhados por departamentos específicos do MRE/Itamaraty em parceria com o Ministério responsável pela área.

Tendo em vista essa divisão, apresenta-se, primeiramente, os projetos brasileiros de cooperação técnica e, a seguir, os de cooperação para o desenvolvimento desde que concentrados no âmbito da C&T-ES. A Cooperação Técnica (CT) brasileira, desde o início, buscou caminhos diferentes da chamada cooperação vertical. Segundo Mendonça Junior e Faria (2015, p. 7), ela “buscou rejeitar o caráter de assimetria e de desigualdade entre prestador e receptor, tão presentes na cooperação Norte-Sul e que na cooperação Sul-Sul deveria ser substituído por uma relação de efetiva parceria”, deixando de ser um país receptor de recursos.

Para Mendonça Junior e Faria (2015) as motivações originais da CT brasileira sempre foi melhorar a capacidade humana e técnica dos países parceiros, em busca do desenvolvimento sustentável, sendo este o discurso oficial do governo, de cooperação enquanto motor do desenvolvimento.

A geopolítica também faz parte da motivação da cooperação brasileira, sendo a América Latina e os países africanos de língua portuguesa identificados como área de influência, por meio da “conjugação de elementos motivacionais geopolíticos (vizinhança, entorno geográfico), com fatores decorrentes de vínculos históricos e culturais, além de certo componente ético, baseado na solidariedade entre as nações em desenvolvimento” (Puente, 2010, p. 114).

Listam-se, a seguir, os projetos de cooperação técnica que o Brasil desenvolveu com os Estados membros da CPLP, nas áreas de Ciência, Tecnologia e Educação Superior (C&T-ES), entre 2013 e 2016. Para fazer esse levantamento, utilizou-se a plataforma Pesquisa de Projetos disponível no sítio da ABC. Nessa plataforma, pode-se pesquisar os projetos utilizando filtros de: I) Tipo de cooperação (Sul-Sul; Trilateral; Trilateral com organismo; Cooperação de Bloco); II) Área geográfica; III) Setor de Atividades; IV) Situação do projeto (em execução ou concluído); e V) País envolvido.

Utilizando os filtros “Cooperação Sul-Sul + África + Educação + em execução e concluído” e listando cada um dos membros da CPLP separadamente no filtro “país” (Angola, Cabo Verde, Moçambique, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste), obteve-se a lista de projetos de cooperação técnica em nível bilateral (ver Quadro 1), da qual foram extraídos apenas aqueles classificados como de Educação Superior.

Também foi realizada a pesquisa incluindo o Timor Leste, na área geográfica da Ásia. Vários resultados foram encontrados, mas nenhum remete à Educação Superior, sendo a maior parte dos projetos na área de formação profissional, educação básica e ensino de Língua Portuguesa. Também não foram encontrados resultados para Guiné-Equatorial.

Ao listar Portugal, nesta plataforma de pesquisa, também não houve resultados. Isso porque Portugal, como membro do CAD/OCDE, não é parceiro da cooperação sul-sul do Brasil.

A maior parte dos projetos de cooperação, como se observa no Quadro 1, refere-se, nomeadamente, à capacitação de recursos humanos e infraestrutura técnica, destacando-se o papel da Universidade Aberta do Brasil (UAB), formada por um conjunto de instituições de nível superior que usam os *softwares* da educação à distância.

Insta salientar que se tentou utilizar os mesmos filtros, substituindo o setor de atividades para “Ciência e Tecnologia” (existente na plataforma), mas não se obteve nenhum resultado. Isso se deve a dois fatores. Segundo Ambrósio (2017), a cooperação atua sob demanda: se os países parceiros e Estados membros não buscam projetos nessa área, não há porque desenvolvê-los.

O segundo fator é que, por enquanto, nem Brasil nem CPLP conseguiram desassociar Ciência e Tecnologia do Ensino Superior e, por esse motivo, os projetos dessa área visam, sobretudo, ao melhoramento das instituições de ensino e intercâmbio de docentes, discentes e pesquisadores.

No que tange à cooperação internacional para o desenvolvimento propriamente dita, o Brasil apresenta diversos programas em parceria com os países lusófonos. A maior parte é realizada em nível bilateral e voltada para a área de educação superior, visando, principalmente, à mobilidade de estudantes. É importante perceber que muitos projetos envolvem mais de um país lusófono, mas não têm a participação da CPLP.

Nesse panorama, destaca-se o documento “Educação como ponte estratégica Brasil-África”, elaborado pelo Ministério da Educação, como resultado de um encontro realizado, em 2013, na Bahia, com a participação de diversos representantes dos PALOP, da CPLP, da Unesco, da Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI), da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e do Programa Mundial de Alimentos (PMA), além de reitores de universidades federais.

Quadro 1: Projetos de Cooperação Técnica Bilateral entre Brasil e Países de Língua Portuguesa na área de Educação Superior.

País	Projeto	Objetivo	Status do Projeto	Instituição executora	Área de Atuação
Angola	Formação de quadros nos domínios das Tecnologias Educativas	Formar 82 profissionais em processos educacionais baseados em tecnologias digitais e utilizar tecnologias educacionais que poderão disseminar conhecimentos e fomentar habilidades para pensar a relação entre educação e tecnologias para alicerçar a inclusão e a cidadania.	Concluído	Instituto de Ensino Superior COC	Educação Superior
Angola	Capacitação de Recursos Humanos na Área da Biblioteconomia	Capacitar 82 profissionais angolanos em técnicas da biblioteconomia para serem agentes multiplicadores em bibliotecas de universidades, institutos e escolas superiores do país.	Concluído	Laboratório Nacional de Computação Científica – LNCC	Educação Superior

Angola	Formação de Quadros nos domínios das Metodologias	Formar 82 professores angolanos em redação científica e técnicas de pesquisa quali-quantitativa, para disseminar conhecimentos em universidades, instituto e escolas do ensino superior de Angola.	Concluído	Universidade de Brasília – UNB	Educação Superior
Cabo Verde	Missão a Cabo Verde de prospecção de projetos na área de educação superior.	Negociar projeto de cooperação técnica em educação superior: avaliação do ensino superior e via intermédio da Universidade Aberta do Brasil.	Concluído	UFJF; UNILAB; CONAES; INEP/MEC	Educação Superior
Cabo Verde	Qualidade da Educação Superior – Criação de um Sistema de Avaliação em Cabo Verde	Prever a criação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior de Cabo Verde (SINAES), com definição e implementação de instrumentos operacionais do SINAES (banco de avaliadores, indicadores e medidas do Ensino Superior, manuais de procedimentos da avaliação do ES) e capacitação da equipe do Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação de Cabo Verde.	Em Execução (03/2017)	INEP/MEC	Educação Superior
Guiné-Bissau	Missão Exploratória para elaborar Projetos de Cooperação Técnica nas Áreas de Educação à distância e Ensino de Português.	Viabilizar a ida de professores brasileiros à Guiné-Bissau, na Universidade Amílcar Cabral, para participarem do processo de melhoria de qualidade de cursos administrados por aquela Universidade.	Concluído	Universidade de Brasília – UNB	Educação Superior
Guiné-Bissau	Missão para apoiar a reabertura da Universidade Amílcar Cabral	Atividade importante para prospecção, por ABC e CAPES, para negociar papéis a serem desempenhados por cada instituição envolvida no projeto. A ampla experiência da CAPES em pós-graduação é fundamental para aprimorar futuras atividades da Universidade Pública.	Concluído	CAPES	Educação Superior

Moçambique	Capacitar Gestores na Modalidade de Educação à Distância	Reforço da Capacidade Institucional do Instituto de Educação Aberta e a distância de Moçambique (IEDA)	Concluído	MEC	Educação Superior
São Tomé e Príncipe	Prospecção para estabelecer projeto para reforçar capacidades na área do ensino superior.	Elaborar um projeto de cooperação técnica para reforçar capacidades institucionais e técnicas na área do ensino superior de São Tomé e Príncipe.	Em execução 04/2017	INEP/MEC	Educação Superior

Fonte: A autora (2022)

O documento abarca uma série de projetos na área de educação básica e superior. Como exemplo, há, em primeiro, o programa CNPq/MCT-Mz, que visa ofertar cursos de pós-graduação para servidores públicos de Moçambique em áreas tidas como prioritárias para o governo moçambicano. Em segundo, há o *Pró-mobilidade*, que oferece bolsas de graduação-sanduíche, mestrado e doutorado, pós-doutorado e professor visitante em parceria com a Associação de Universidades de Língua Portuguesa (AULP).

Em terceiro, há o Programa de Incentivo à Formação Científica (PIFC), coordenado pela CAPES, que concede bolsas de pesquisa para estudantes da graduação de Cabo Verde, Moçambique e Angola realizarem pesquisa, no Brasil, em áreas estratégicas durante as férias acadêmicas.

Em quarto, o Programa Linguagem das Letras e dos Números (PLLN) visa fortalecer a presença de estudantes africanos em cursos de engenharia no Brasil, por meio da qualificação de professores de ensino médio e fundamental dos PALOP. Ele é desenvolvido em parceria com a Universidade Federal do Ceará (UFC), a embaixada do Brasil em Praia (Cabo Verde) e o Ministério da Educação de Cabo Verde e tem, como público-alvo, professores de matemática e de português do ensino médio e fundamental dos PALOP.

Em quinto, cita-se o Programa de Qualificação de Docente e Ensino de Língua Portuguesa (PQLP) no Timor-Leste, administrado, conjuntamente por CAPES, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e MRE. Ele busca ensinar Português e formar professores nas instituições do Timor.

Saliente-se que a diversidade linguística de Timor-Leste é um dos aspectos essenciais no que tange à atuação dos programas de cooperação educacional, uma vez que é

grande a dificuldade que os membros das diversas missões encontram em se comunicar apropriadamente com os timorenses. Nesse sentido, ainda que o português e o *tétum* sejam as línguas oficiais do país, a depender da geração, esses idiomas geralmente são o terceiro ou quarto aprendidos pelos timorenses, já que a primeira língua utilizada tende a ser o idioma materno (Santos, 2014).

Por fim, exemplifica-se o programa EAD Moçambique, que tem como objetivo levar a educação à distância para Moçambique, principalmente nas áreas de formação de professores. O programa é coordenado pela CAPES e UNILAB, em parceria com a UAB.

Analisando o número de bolsas concedidas em todos esses programas, entre 2011 e 2013, há Quadro 2 abaixo.

Quadro 2: Número de bolsas por programa (2011-2013).

Programa	2011	2012	2013	Total
EAD Moçambique	93	104	79	276
PIFC	103	140	140	383
PLLN	100	110	-	210
PQLP	-	43	52	95
Pró-Mobilidade	-	-	15	15
Total	296	397	286	979

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Agência Brasileira de Cooperação (2016, p. 90).

Além desses programas, há, ainda, os já mencionados PEC-G e PEC-PG, que buscam fornecer vagas, bolsas de estudo e passagens aéreas a estudantes de países em desenvolvimento para cursos de graduação e pós-graduação, cujos selecionados foram, no período da pesquisa, prioritariamente, provenientes de países de língua portuguesa.

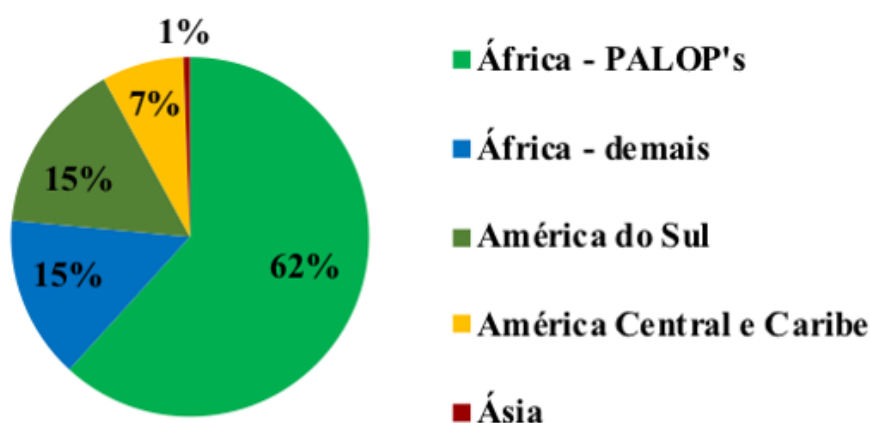
O carro-chefe da cooperação educacional brasileira é, justamente, essa formação de estrangeiros mediante a concessão de bolsas de estudo e a oferta de vagas em instituições de ensino no Brasil.

Nesse sentido, é importante notar que, enquanto a concessão de bolsas de estudo implica repasse direto de recursos para os estudantes estrangeiros no Brasil, a oferta de vagas em instituições reflete, em grande medida, características do sistema de ensino superior do país, concentrando boa parte das ações empreendidas nas Instituições de

Ensino Superior (IES) públicas federais, estaduais ou municipais, além de IES privadas conveniadas.

Entre 2000 e 2016, foram selecionados 9.218 (nove mil, duzentos e dezoito) estudantes para o PEC-G, sendo 5.695 vindos de países africanos de língua portuguesa, cerca de 62% do total, conforme demonstra o Gráfico 1.

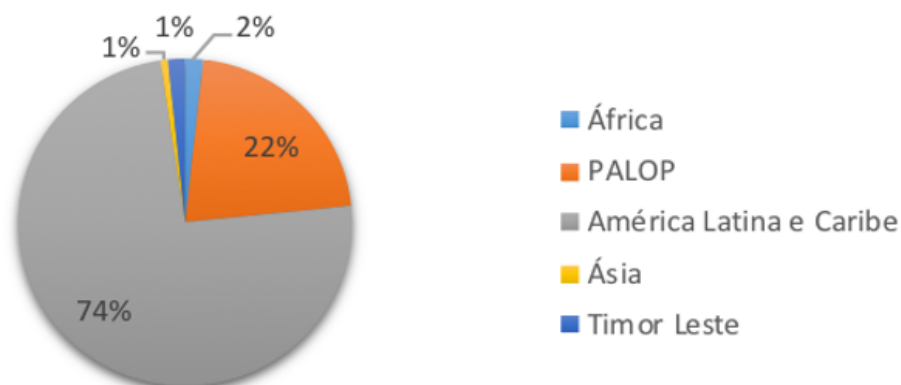
Gráfico 1: PEC-G selecionados entre 2000 e 2016.



Fonte: dados disponibilizados por funcionários do DCE/MRE.

Ao contrário do PEC-G, para a graduação, observa-se que a maior parte de estudantes de pós-graduação (PEC-PG) são de países da América latina e Caribe (74%), seguidos de dos PALOP (22%). No período entre 2011 e 2013, participaram do programa 812 estudantes de 22 países latino-americanos; 256 estudantes de 13 países africanos, sendo 237 provenientes dos PALOP; e outros 26 estudantes oriundos de 4 países asiáticos, sendo 18 do Timor Leste, conforme demonstra o Gráfico 2.

Gráfico 2: PEC-PG selecionados entre 2011 e 2013.



Fonte: dados disponibilizados por funcionários do DCE/MRE.

Todos esses programas citados são ações de cooperação para o desenvolvimento em Ensino Superior, desenvolvidas bilateralmente pelo Brasil com os países lusófonos. Fica, então, a pergunta: o que falta para levar esses programas ou essas iniciativas para o âmbito multilateral na CPLP?

A CPLP possui uma boa quantidade de projetos multilaterais financiados com recursos do Fundo Especial, destacando-se a iniciativa do Brasil no Projeto RIPES e em outras ações específicas do Plano Estratégico de Cooperação Multilateral, tais como o Repositório Científico e a criação da Revista Eletrônica Espaço de Ciência e Tecnologia da CPLP.

Talvez o maior impasse seja falta de planejamento estratégico do Brasil por não saber utilizar a plataforma da Organização, aliado à falta de financiamento e estrutura forte da CPLP. Sem falar que a pouca visibilidade da CPLP por parte da sociedade civil e Instituições de Ensino Superior e Pesquisa dos Estados dificulta a implementação de programas multilaterais. Muitas vezes, as universidades estabelecem protocolos de cooperação bilateral, por desconhecimento da via multilateral.

Essa priorização da dimensão bilateral em face da multilateral é um dos fatores de retrocesso à cooperação no seio da CPLP e será discutida adiante. Antes disso, contudo, analisar-se-á mais um fator que contribuiu para o avanço na cooperação multilateral lusófona: a internacionalização da Ciência, Tecnologia e Educação Superior (C&T-ES) no Brasil.

3. A estratégia de internacionalização da C&T-ES Brasileiro

A partir dos anos 2000, a educação superior brasileira sofreu um significativo aumento no número de instituições federais de ensino, ofertando novas vagas aos alunos estrangeiros em mobilidade no país.

A prova dessa função estratégica é que a cooperação internacional educacional brasileira foi concentrada no ensino superior. Comparando os números do Brasil com a de outros países doadores do CAD, como Portugal, observa-se que o investimento brasileiro no ensino superior equivale a 99% da cooperação em Educação, enquanto que Portugal investe cerca de 60% do total no ensino superior, como demonstra a Tabela 2.

Tabela 2: Brasil x Doadores do CAD (2010, dólares EUA).

Países	Cooperação em Educação	Apenas Ensino Superior	%
	a	b	b/a
França	1,784,330,537	107,487,154	6,02
Portugal	72,780,487	43,694,871	60,04
Coreia do Sul	150,122,040	40,499,979	26,98
Espanha	363,788,964	37,232,677	10,23
Reino Unido	751,119,399	80,808,790	10,76
Estados Unidos	889,120,487	173,390,935	19,50
Brasil	35,382,438	35,229,966	99,57

Fonte: Milani, Conceição e M'Bunde (2016, p. 20).

Em 2007, durante o governo Lula, foi criado o Programa Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), cujo objetivo foi ampliar o acesso à graduação nas universidades públicas, por meio de vultuosos investimentos em infraestrutura e contratação de corpo docente. Essa medida permitiu uma expansão do número de *campi* universitários instaladas pelo interior, longe das grandes cidades, como é o caso da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

A expansão visou democratizar o ensino superior e diminuir as desigualdades regionais, levando novas instituições de ensino, prioritariamente, a cidades do interior do Norte e Nordeste do país.

Para Bezerra (2013), a internacionalização da educação superior é parecida com a criação de blocos econômicos. Contudo, ao invés de livre circulação de pessoas e mercadorias, há a livre circulação de conhecimento, exercida pela mobilidade de docentes, discentes e pesquisadores, além do fortalecimento das TIC, que propiciam que os sistemas educacionais se interliguem.

Esses avanços permitem que a Ciência ultrapasse barreiras territoriais através de sistemas interativos, integrando a educação em espaços contínuos, como é o caso do Espaço Europeu de Educação Superior (EEES), ou em espaços descontínuos, como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Não há dúvidas de que o desenvolvimento da educação superior no Brasil, em termos de expansão e qualificação, gerou uma maior oferta de vagas e instituições disponíveis para colaborar com a cooperação internacional em Ciência, Tecnologia e

Ensino Superior, dividindo essa oferta com Portugal. Mas, esse não foi o único fator que levou ao crescimento dessa cooperação no seio da CPLP. Para Ambrósio (2017), outros dois fatores explicam a inclusão da C&T-ES como área estratégica da CPLP: o crescimento do tema na agenda internacional e a demanda crescente por parte dos PALOP e Timor Leste.

Em meio a esse processo de expansão e internacionalização das instituições brasileiras, surge o maior avanço de cooperação lusófona em educação superior até então: a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). “Esta instituição representa, pois, um avanço na política brasileira de cooperação com a CPLP, refletindo o engajamento do Brasil com a proposta da comunidade internacional” (Diógenes & Aguiar, 2013).

4. O Brasil na CPLP: fatores de retrocesso na Cooperação em C&T-ES

A importância “flutuante” da CPLP para a política externa brasileira é, sem dúvida, um dos fatores de retrocesso na Cooperação em C&T-ES. Sem o Brasil, a CPLP fica amputada de peso estratégico. Observa-se, contudo, que desde a sua criação, em 1996, a importância política da CPLP para o Brasil varia conforme o viés adotado por cada presidente e sua interação interna com a elite político-econômica.

Em entrevista concedida para a pesquisa que culminou nesse artigo, o diplomata brasileiro Paulo André Moraes de Lima, coordenador da Divisão da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (DCPLP), do Ministério das Relações Exteriores (MRE/Itamaraty), afirmou que o Brasil não utiliza todo o potencial disponível na CPLP porque falta estratégia de atuação por parte do governo brasileiro. Segundo ele, “a gente não sabe o que quer da CPLP” (Lima, 2017).

O segundo fator que contribui para o retrocesso da cooperação, no seio da organização, é a priorização do âmbito bilateral em detrimento do multilateral. Segundo Lima (2017), na cooperação bilateral é mais fácil negociar e implementar os projetos, uma vez que os parceiros lusófonos têm características sócio-econômicas muito diferentes entre si. Sem falar que “um projeto implementado pela via bilateral será um projeto do Brasil, enquanto que pela via multilateral, é um projeto da CPLP, ainda que se reconheça o financiamento brasileiro”.

No âmbito multilateral, o Brasil tem procurado explorar os projetos de cooperação que não cabem no campo bilateral, de forma residual, apenas. Alguns projetos possuem limitações jurídicas para serem implementados, como aqueles que envolvem a compra de equipamentos para outros países. Nesses casos, a via multilateral se mostra útil.

Lima (2017) também enfatiza a importância dos chamados projetos de cooperação do tipo “guarda-chuva”, que possuem diretrizes gerais para todos os membros da CPLP, mas cuja implementação respeita a especificidade social, econômica e técnica de cada Estado. Para o diplomata, contudo, “a gente ainda não consegue separar o que é melhor fazer pelo viés multilateral e o que deve ser feito pela via bilateral” (Lima, 2017).

Alessandra Ambrósio, gerente de Programas de Cooperação Multilateral, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), admite que a cooperação multilateral da CPLP é apenas complementar à bilateral, apesar de os PALOP serem os maiores parceiros do Brasil em termos de cooperação técnica.

A CPLP abre um leque de possibilidades, em que os países podem dialogar e trabalhar conjuntamente. A vantagem, segundo ela, é que os projetos de cooperação técnica multilateral abarcam um maior número de países, otimiza recursos e possibilita troca de experiências, mas infelizmente, é pouco utilizada (Ambrósio, 2017).

Um terceiro fator que contribui para o retrocesso na cooperação da CPLP é a descentralização burocrática de tomada de decisão no âmbito das relações externas do Brasil. Até o ano de 2016, cada ministério contava com assessoria internacional. Esse caráter disperso dos projetos de cooperação por vários ministérios dificulta o controle e o próprio levantamento dos dados.

Tanto para Ambrósio (2017) quanto para Lima (2017), essa estrutura burocrática brasileira de insulamento entre os órgãos atrapalha mais do que ajuda. A descentralização, contudo, é um obstáculo ainda maior dentro da própria CPLP. A organização possui vários órgãos, entre eles, as Reuniões Ministeriais Setoriais e a Reunião dos Pontos Focais da Cooperação. Compete às Reuniões Ministeriais coordenar as ações e cooperação e cabe aos Pontos Focais da Cooperação assessorar os ministros.

Segundo Ambrósio (2017), esse é um mecanismo falho, pois a reunião ministerial aprova os projetos e/ou programas e até planos estratégicos sem a presença dos pontos focais de cooperação e sem a presença das chancelarias. Somente após a outorga é que os pontos focais vão discutir quais pontos do programa, projeto e/ou plano estratégicos podem ser, efetivamente, implementados.

Sendo assim, o Plano Estratégico de Cooperação Multilateral no domínio da Ciência, Tecnologia e Educação Superior foi aprovado com o aval e a presença das assessorias internacionais do MEC e MCTI, mas sem a participação do MRE ou da ABC (que é o ponto focal do Brasil na CPLP).

A CPLP é um crescente instrumento diplomático multilateral que complementa as relações bilaterais existentes e facilita a construção de consenso. Além disso, ela fornece um quadro estabelecido para consulta, agregação de interesse e maior cooperação entre seus membros.

Na opinião de Marques (2012), com liderança e recursos mais fortes, a organização pode-se tornar um mecanismo eficaz para projetar interesses e preocupações do grupo na arena mundial. Para o autor, a CPLP deve ser o fórum preferencial para países lusófonos, uma organização que representa os pontos de vista e os interesses comuns de todos e pode permitir uma maior projeção de suas opiniões e preferências coletivas.

O ex-secretário executivo da CPLP (2012-2016), Murade Murargy, enfatiza a necessidade dos Chefes de uma nova visão estratégica para a organização visando, sobretudo, uma agenda comum, que evite priorizações diferenciadas por parte dos Estados membros.

A criação dessa agenda comum, que englobaria uma política de cooperação mais eficiente, depende não apenas das ações do Brasil, mas também de Portugal. Dentro do espaço lusófono, Portugal sempre foi o destino dos estudantes de PALOP, Timor Leste e Brasil para aperfeiçoamento e grau acadêmico, até o crescimento vertiginoso do ensino superior do Brasil, nos anos 2000, gerando nova oferta e atraindo estudantes, docentes e investigadores para o território brasileiro.

A crise econômica em Portugal e ascensão político-econômica do Brasil também são fatores que contribuíram para a eleição do Brasil como novo destino dos PALOP.

Sendo Portugal o membro com maior estabilidade política e desenvolvimento social e o Brasil aquele com maior desenvolvimento econômico, iniciativas conjuntas por ambos os países devem ser incentivadas e a liderança compartilhada entre eles configura-se como uma possível solução para o entrave da CPLP.

Conclusão

Este artigo analisa o auxílio da cooperação internacional em Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (C&T-ES) no desenvolvimento social e econômico dos Estados membros da CPLP. A pesquisa investigou os fatores que influenciam os avanços e os retrocessos da cooperação internacional em C&T-ES entre os países da CPLP.

A hipótese trabalhada se refere ao papel desempenhado pelo Brasil como agente desta cooperação. Para tanto, discutiu-se estratégias adotadas pelo governo brasileiro que contribuem para o fomento da cooperação em C&T-ES no seio da CPLP e a adoção de práticas que levaram à um retrocesso nesse mesmo âmbito.

Concluiu-se que o aumento dos investimentos realizados pelo Brasil durante o Governo Lula (2003-2010) aos países africanos lusófonos e a internacionalização do ensino superior no Brasil se mostraram positivos, uma vez que deram origem a importantes projetos de cooperação na área de C&T-ES entre os Estados membros da CPLP, de iniciativa brasileira, como a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) e o projeto RIPES, além de diversos programas de cooperação técnica.

A maior parte dos projetos de cooperação de iniciativa brasileira, contudo, são de caráter bilateral, e não conseguem tomar dimensão multilateral para serem desenvolvidos no seio da CPLP. Isto é, concluiu-se que o principal fator de retrocesso por parte da atuação brasileira é a falta um planejamento estratégico para a CPLP, pois o país privilegia ações bilaterais em detrimento de projetos multilaterais.

Observou-se, também, que o aparente interesse do Brasil pela CPLP varia de acordo com a conveniência do presidente em exercício, não sendo parte efetiva da política de governo. Sendo assim, desde a criação da organização, em 1996, até o início do governo Lula, pouco fez o Brasil pela CPLP, limitando-se a liderar a criação da organização. Após o Governo Lula, a presidente Dilma Rousseff, apesar de manter a

linha de política externa de seu antecessor, não trouxe grandes mudanças para a organização em seu breve governo.

A cooperação em Ciência, Tecnologia e Educação Superior no seio da CPLP, contudo, não é nula mas sim, depende de uma maior atuação de Brasil e Portugal, membros com maior influência política e poderio econômico, sem que haja uma disputa pela liderança.

Por meio dessa lógica de estruturação de um poder em conjunto, ou compartilhado, Brasil e Portugal passam a exercer um jogo de soma positiva no sentido de obtenção de ganhos mútuos em diversas pautas da agenda internacional, incluindo a questão da Educação Superior, Ciência e Tecnologia.

Por conseguinte, a CPLP não está alheia aos condicionalismos externos, é pautada pelo que está vigente no tabuleiro internacional, dependente de organizações de financiamento externas à comunidade e, conseqüentemente, das necessidades dos Estados membros, levando à consecução de planos estratégicos muito avançados. É difícil, por exemplo, discutir sobre Ciência, Tecnologia e Inovação em países que ainda sofrem com ausência de energia elétrica.

Constatou-se que a CPLP, desde a sua criação em 1996, não tem sido, de fato, utilizada pelos Estados membros como uma área geopoliticamente estratégica de afirmação e aumento do poder material desses países no cenário mundial. O que ocorre é que cada Estado membro utiliza a organização de acordo com seus próprios interesses e prioriza um pilar específico da comunidade, seja a cooperação por parte dos PALOP, a concertação política e diplomática por parte do Brasil e a promoção da língua portuguesa por parte de Portugal.

Assim, um dos desafios que se coloca é tornar efetivos os projetos que congreguem esforços simultâneos dos diferentes países, com o intuito, até aqui ausente, de promover ações conjuntas dinamizadoras do crescimento dos países mais carentes.

Talvez a saída seja investir no pilar cooperação e na capacitação de recursos humanos. Sendo assim, constatou-se que o investimento no capital humano, a aposta na educação de qualidade, na formação profissional e na construção de um espaço de C&T comuns aos Estados devem constituir objetivos de primeira ordem na CPLP.

A conclusão, generalizada, é que a sobrevivência da CPLP depende da ampliação dos seus objetivos para além da promoção da cultura e da língua portuguesa, pois, apenas esse viés não sustentará a Comunidade, e que esta possa convencer seus Estados membros de que pode ampliar os ganhos de cooperação destes se usada em prol da via bilateral. De outra forma, os Estados continuarão a tratar a CPLP como uma plataforma dispensável.

Referências

AMBRÓSIO, Alessandra Cristiane. (2017). **Depoimento oral**. Entrevistador: Caroline Burity. Brasília.

BEZERRA, Agnes Francisca Duarte. (2013). Internacionalização da Educação Superior no Mercosul: novas tendências nas Universidades Públicas de Brasil e Argentina. *In XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas*. Buenos Aires: FRBA; 30 de novembro de 2013. Disponível em: [<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/113136/2013195%20-%20Internacionaliza%C3%A7%C3%A3o%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20superior.pdf?sequence=1&isAllowed=y>] Acesso: 28/06/2016.

COMUNIDADE DE PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. (2014) **Plano Estratégico de Cooperação Multilateral no Domínio da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2014-2020)**. Maputo: CPLP.

DIÓGENES, Camila Gomes; AGUIAR, José Reginaldo. (2013). **UNILAB: caminhos e desafios acadêmicos da cooperação Sul-Sul**. Redenção: Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. (2016). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2011-2013**. Brasília: Ipea/ABC.

LIMA, Paulo André Moraes de. (2017). **Depoimento oral**. Entrevistador: Caroline Burity. Brasília.

MARQUES, Joseph C. (2012). International relations in Portuguese: Brazil and the CPLP. *In Brazilian Studies Association University of Illinois*. Illinois: Champaign Urbana; 9 de setembro de 2012; Palestra.

MENDONÇA JUNIOR, Wilson; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (2015) A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e Lula da Silva (2003–2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, 58 (1): 5-22.

MILANI, Carlos; CONCEIÇÃO, Francisco Carlos da; M'BUNDE, Timóteo Saba. (2016). Cooperação Sul-Sul em Educação e Relações Brasil-PALOP. **Caderno CrH**, 29 (76): 13-32.

MIYAMOTO, Shiguenoli. (2011). A política externa brasileira para a África no início do novo século: interesses e motivações. *In XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais*. Salvador: UFBA; 10 de agosto de 2011.

PINHO, Carlos E. S. (2013). Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: las relaciones Brasil-África en la promoción de las políticas públicas (2003-2012). *América Latina Hoy*, 63 (1): 91-112.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. (2010) **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG.

SANTOS, Fabiana Almeida dos. (2014). **Formação de professores no contexto da (re)introdução da língua portuguesa em Timor-Leste: da polêmica às ações táticas**. Dissertação de Mestrado, apresentada ao Instituto de Letras e Comunicação da UFPA (Orientador: Prof. Dr. Thomas Massao Fairchild).

STOLTE, Christina. (2012). **Brazil in Africa: just another BRICS country seeking resources? Africa Programme and Americas Programme**. Disponível em: [<https://www.eldis.org/document/A66347>]. Acesso 15/03/2015.