

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO.  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**JENIFER QUEILA DE SANTANA**

**CRIAÇÃO E (IM)PERMANÊNCIA DE CENTROS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL  
TRIANGULAR EM PARCERIA COM ENTIDADES DA ONU: uma análise comparada  
dos casos brasileiros**

Recife

2024

**JENIFER QUEILA DE SANTANA**

**CRIAÇÃO E (IM)PERMANÊNCIA DE CENTROS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL  
TRIANGULAR EM PARCERIA COM ENTIDADES DA ONU: uma análise comparada  
dos casos brasileiros**

Tese apresentada para o Curso de Doutorado em  
Ciência Política da Universidade Federal de  
Pernambuco, na área de concentração em  
Relações Internacionais e na linha de pesquisa de  
Política Internacional, como requisito parcial  
para a obtenção do título de doutora em Ciência  
Política.

Área de concentração: Política Internacional

**Orientadora:** Dra. Andrea Quirino Steiner

Recife

2024

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Santana, Jenifer Queila de.

Criação e (im)permanência de Centros de Cooperação Sul-Sul Triangular em parceria com entidades da ONU: uma análise comparada dos casos brasileiros / Jenifer Queila de Santana. - Recife, 2024.

187f.: il.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas, 2024.

Orientação: Andrea Quirino Steiner.

Inclui referências e apêndices.

1. Cooperação Sul-Sul Triangular; 2. Organizações Internacionais; 3. Análise comparada. I. Steiner, Andrea Quirino. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

Ata da defesa/apresentação do Trabalho de Conclusão de Curso de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Ciência Política - CFCH da Universidade Federal de Pernambuco, no dia 30 de agosto de 2024.

ATA Nº 1

Aos trinta dias do mês de agosto de 2024, às 14:30, em sessão pública realizada de forma remota, teve início a defesa/apresentação do Trabalho de Conclusão de Curso intitulada Criação e (im)permanência de centros de cooperação Sul-Sul triangular em parceria com entidades da ONU: uma análise comparada dos casos brasileiros do(a) doutorando(a) JENIFER QUEILA DE SANTANA, na área de concentração Relações Internacionais, sob a orientação do(a) Prof.(a) ANDREA QUIRINO STEINER. A Comissão Examinadora foi aprovada pelo colegiado do programa de pós-graduação em 30/08/2024, sendo composta pelos examinadores: ANDREA QUIRINO STEINER, do(a) UFPE; MIGUEL MIKELLI LUCAS ALVES RIBEIRO, do(a) UFPE; RAFAEL MESQUITA DE SOUZA LIMA, do(a) UFPE; LAURA TRAJBER WAISBICH, do(a) Oxford University; MARIANA PIMENTA OLIVEIRA BACCARINI, do(a) UFPB. Após cumpridas as formalidades conduzidas pelo(a) presidente(a) da comissão, professor(a) ANDREA QUIRINO STEINER, o(a) candidato(a) ao grau de Doutor(a) foi convidado(a) a discorrer sobre o conteúdo do Trabalho de Conclusão de Curso. Concluída a explanação, o(a) candidato(a) foi arguido(a) pela Comissão Examinadora que, em seguida, reuniu-se para deliberar e conceder, ao mesmo, a menção APROVADO. Para a obtenção do grau de Doutor(a) em CIÊNCIA POLÍTICA, o(a) concluinte deverá ter atendido todas às demais exigências estabelecidas no Regimento Interno e Normativas Internas do Programa, nas Resoluções e Portarias dos Órgãos Deliberativos Superiores, assim como no Estatuto e no Regimento Geral da Universidade, observando os prazos e procedimentos vigentes nas normas.

**Dra. LAURA TRAJBER WAISBICH**

Examinadora Externa à Instituição

**Dra. MARIANA PIMENTA OLIVEIRA BACCARINI**

Examinadora Externa à Instituição

**Dr. MIGUEL MIKELLI LUCAS ALVES RIBEIRO, UFPE**

Examinador Interno

**Dr. RAFAEL MESQUITA DE SOUZA LIMA, UFPE**

Examinador Interno



***UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO***

Ata da defesa/apresentação do Trabalho de Conclusão de Curso de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Ciência Política - CFCH da Universidade Federal de Pernambuco, no dia 30 de agosto de 2024.

**Dra. ANDREA QUIRINO STEINER, UFPE**

Presidente

**JENIFER QUEILA DE SANTANA**

Doutorando(a)



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

Ata da defesa/apresentação do Trabalho de Conclusão de Curso de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Ciência Política - CFCH da Universidade Federal de Pernambuco, no dia 30 de agosto de 2024.

**FOLHA DE CORREÇÕES**

**ATA Nº 1**

**Autor:** JENIFER QUEILA DE SANTANA

**Título:** Criação e (im)permanência de centros de cooperação Sul-Sul triangular em parceria com entidades da ONU: uma análise comparada dos casos brasileiros

**Banca examinadora:**

LAURA TRAJBER WAISBICH	Examinadora Externa à Instituição	_____
MARIANA PIMENTA OLIVEIRA BACCARINI	Examinadora Externa à Instituição	_____
MIGUEL MIKELLI LUCAS ALVES RIBEIRO	Examinador Interno	_____
RAFAEL MESQUITA DE SOUZA LIMA	Examinador Interno	_____
ANDREA QUIRINO STEINER	Presidente	_____

Os itens abaixo deverão ser modificados, conforme sugestão da banca

1. [ ] INTRODUÇÃO
2. [ ] REVISÃO BIBLIOGRÁFICA
3. [ ] METODOLOGIA
4. [ ] RESULTADOS OBTIDOS
5. [ ] CONCLUSÕES

COMENTÁRIOS GERAIS:

**Prof. ANDREA QUIRINO STEINER**

Orientador(a)

Av. Prof. Moraes Rego, 1235 - Cidade Universitária, Recife - PE - CEP: 50670-901 - Telefax:(81) 2126-8000



***UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO***

Ata da defesa/apresentação do Trabalho de Conclusão de Curso de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Ciência Política - CFCH da Universidade Federal de Pernambuco, no dia 30 de agosto de 2024.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, dono de toda ciência, sabedoria e poder. Que me deu força, coragem e capacidade para cocriar com Ele. Que me sustentou e não me deixou desistir mesmo quando essa pareceu a melhor saída. A Ele a glória!

Aos meus pais, Albanice e Jessé, que investiram na minha educação, não apenas formal, mas sobretudo espiritual, moral e ética, desde os meus primeiros anos de idade. Obrigada por investirem em mim além do que podiam pra que eu vivesse meu propósito integralmente. Quando crescer quero ser como vocês.

Às minhas irmãs Jéssica e Jéssia que estiveram comigo desde sempre nessa jornada, trilhando o caminho acadêmico e tantos outros antes de mim, para que o meu se tornasse mais fácil, vocês me inspiram como mulheres fortes. Jéssica obrigada por tratar minhas conquistas como suas e sempre estar lá por mim, quando nem eu mesma queria estar.

À minha família de João Pessoa, Cleuda, Nah, Deh, Lê e Jorge, que me acolheram desde a graduação, me encorajaram, me ajudaram nos dias maus e celebraram minhas conquistas. Vocês tornaram essa caminhada leve e possível, nunca poderei retribuir o suficiente.

Aos meus amigos Jessi, Brenda, Malu, Thays, Naty, Cícero, Marquinhos, que estiveram comigo quando tudo isso era uma ideia, que viram minhas eternas idas e vindas a Recife, perrengues, viagens e noites sem sono e acreditaram que eu chegaria até o fim. Jessi, sem seu encorajamento, orações, suporte e cuidado eu definitivamente não conseguiria, serei eternamente grata.

A Mateus e Tayná, que acompanharam a reta final dessa trajetória e trouxeram tanta leveza e propósito pra ela. Mateus, obrigada por ser e estar sempre, Tayná obrigada pelas orações e incentivo.

A Neto que me acompanhou desde a seleção até o final, me encorajou e me ajudou a crer que diante de tantos desincentivos, valeria a pena acreditar na ciência e docência. Obrigada.

Por fim, a todos os professores do PPGCP, que me formaram enquanto profissional e pessoa e foram cruciais para minhas conquistas acadêmicas. À minha orientadora, Andrea Steiner, que em meio a tantos desafios profissionais e pessoais se doou para ver esse trabalho finalizado. À minha orientadora Emma Mawdsley e à coorientadora Jessica Sklair que me deram todo o suporte necessário no período do Doutorado Sanduíche, tornando um sonho possível.

A todos não mencionados que fizeram parte dessa história, conseguimos!

## RESUMO

Esta tese objetivou responder a seguinte pergunta: quais foram as justificativas por trás da criação e (im)permanência dos Centros de CSST brasileiros em parceria com organizações internacionais? Para isso, cumpriu três etapas: (i) mobilização da literatura para identificação dos fatores explicativos da criação das parcerias entre países do Sul Global e entidades da ONU, e da (im)permanência de instituições internacionais; (ii) análise do processo de criação e encerramento dos cinco centros de CSST brasileiros em questão a partir de entrevistas em profundidade, Telegramas e Circulares telegráficas disponibilizadas pelo MRE e documentos oficiais e, por fim, a (iii) terceira etapa que consistiu na análise comparada da criação, por meio do *Most Different Systems Design (MDSD)*, e (im)permanência dos centros, a partir do *Most Similar Systems Design (MSSD)*. No tocante a criação dos centros, a análise demonstrou que o arcabouço teórico sobre o estabelecimento de parcerias entre o Sul Global e a ONU é robusto, ainda que insuficiente. O fator explicativo mais relevante considera a criação dos centros como uma estratégia das entidades da ONU diante do alargamento da influência econômica e política das potências médias e da (re)emergência da CSS. O fator explicativo menos presente nos casos, aponta para a criação dos centros como uma estratégia das entidades da ONU diante da queda nas doações recebidas pelos países desenvolvidos. A análise dos dados identificou fatores não previstos na teoria, sendo eles: a construção de políticas públicas inovadoras nos países do Sul Global; a demanda expressiva de demais países do Sul Global por compartilhamento de expertise e assessoria técnica do país no qual o centro foi estabelecido, e a difusão dos centros a partir da existência de centros de CSST anteriores. No tocante à (im)permanência dos centros, a análise demonstrou que o arcabouço teórico sobre a resiliência de instituições internacionais não foi capaz de trazer respostas sobre a variação existente entre o centro em vigência e os encerrados. Dos cinco fatores relacionados a instituições internacionais escolhidos, apenas dois trouxeram explicações: tamanho do staff e institucionalização. A literatura sobre desmantelamento, por sua vez, trouxe explicação para o que ocorreu em dois dos cinco centros. A triangulação dos dados sobre a (im)permanência dos centros, permitiu identificar fatores explicativos não previstos na teoria. Dentre eles, três foram verificados em mais de um centro, quais sejam: a falta de aportes financeiros para manutenção do centro, a mudança de governo devido ao impeachment sucedido em 2016 e o desafio de sobreposição da atuação dos centros com as atividades desempenhadas por outras instituições internacionais. Uma combinação dos fatores explicativos provenientes da literatura, com os encontrados a partir da análise empírica,

permitiu a elaboração de um modelo próprio de análise da criação e permanência de Centros de CSST.

**Palavras-chave:** cooperação Sul-Sul triangular; organizações internacionais; análise comparada

## ABSTRACT

This thesis aimed to answer the following question: what were the justifications behind the creation and (im)permanence of Brazilian CSST Centers in partnership with international organizations? To address this, the research followed three stages: (i) mobilization of literature to identify the explanatory factors for the creation of partnerships between Global South countries and UN entities, and the (im)permanence of international institutions; (ii) analysis of the process of creation and closure of the five Brazilian CSST centers through in-depth interviews, telegrams, and official documents provided by the Ministry of Foreign Affairs; and (iii) a comparative analysis of the creation, using the Most Different Systems Design (MDS), and (im)permanence of the centers, based on the Most Similar Systems Design (MSSD). Regarding the creation of the centers, the analysis demonstrated that the theoretical framework on establishing partnerships between the Global South and the UN is robust, albeit insufficient. The most relevant explanatory factor considers the creation of the centers as a UN strategy in response to the expanding economic and political influence of middle powers and the (re)emergence of CSS. The less prevalent explanatory factor suggests the creation of the centers as a UN strategy in response to the decline in donations from developed countries. The data analysis identified factors not anticipated by the theory, such as the development of innovative public policies in Global South countries, the substantial demand from other Global South countries for expertise and technical assistance from the host country, and the diffusion of centers based on the existence of previous CSST centers. Regarding the (im)permanence of the centers, the analysis showed that the theoretical framework on the resilience of international institutions could not explain the variation between the active and closed centers. Of the five selected factors related to international institutions, only two provided explanations: staff size and institutionalization. The literature on dismantling, in turn, explained what happened in two of the five centers. The triangulation of data on the (im)permanence of the centers allowed the identification of explanatory factors not anticipated by the theory. Among them, three were verified in more than one center: the lack of financial support for center maintenance, the government change due to the impeachment in 2016, and the challenge of overlapping the activities of the centers with those performed by other international institutions. Combining explanatory factors from the literature with those found through empirical analysis enabled the development of a unique analytical model for the creation and impermanence of CSST Centers.

**Keywords:** triangular South-South cooperation; international organizations; comparative analysis

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Dimensões e indicadores do desmantelamento político.....	47
---	----

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Centros de Cooperação Sul-Sul Triangular (CSST).....	17
---	----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Motivações por trás da criação dos Centros de CSST brasileiros.....	31
Quadro 2 - Tipos ideais de Desmantelamento de Políticas.....	50
Quadro 3 - Impermanência Institucional.....	52
Quadro 4 - Representação do MSSD (Método da Diferença) e MDSD (Método da Semelhança).....	64
Quadro 5 - Mensuração e fonte de coleta das variáveis.....	67
Quadro 6 - Motivações por trás da criação do IPC-IG.....	77
Quadro 7 - Fatores explicativos da impermanência do IPC-IG.....	94
Quadro 8 - Motivações por trás da criação do CEAH.....	103
Quadro 9 - Motivações por trás da criação do DRR.....	110
Quadro 10 - Fatores explicativos da impermanência do DRR.....	117
Quadro 11 - Motivações por trás da criação do Centro Rio+.....	126
Quadro 12 - Fatores explicativos da impermanência do Centro Rio+.....	133
Quadro 13 - Motivações por trás da criação do WWP. Fatores em itálico não estavam previstos na teoria utilizada.....	139
Quadro 14 - Fatores explicativos da impermanência do WWP.....	146
Quadro 15 - MDSD da criação dos Centros de CSST brasileiros.....	148
Quadro 16 - MSSD da (im)permanência dos Centros de CSST brasileiros.....	156
Quadro 17 - Fatores com impacto sobre a impermanência dos centros, ausentes do arcabouço teórico escolhido mas presente nos casos.....	159
Quadro 18 - Modelo de Análise de Criação e Impermanência de Centros de CSST.....	163

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação  
AOD - Ajuda Oficial ao Desenvolvimento  
AMEXCID - Agência Mexicana de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento  
ASEAN - Associação de Nações do Sudeste Asiático  
BM - Banco Mundial  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BPPS - Bureau for Policy and Programme Support  
BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul  
CEAH - Centre of Excellence Against Hunger  
CDS-UNB - Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília  
CGFOME - Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome  
CERFAM - Centro Regional de Excelência contra a Fome e a Desnutrição  
Centro Rio+ - Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável  
CID - Cooperação Internacional para o Desenvolvimento  
COBRADI - Cooperação Brasileira Internacional para o Desenvolvimento  
COPPE - Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia  
CSST - Cooperação Sul-Sul Triangular  
CSS - Cooperação Sul-Sul  
CTr - Cooperação Triangular  
DAC - Development Assistance Committee  
DELBRASONU - Missão do Brasil junto às Nações Unidas  
DFAT - Departamento de Relações Exteriores e Comércio do Governo Australiano  
DFID - Department for International Development  
DINTE - Diretoria de Estudos Internacionais  
DRR - Centro de Excelência para Redução de Risco de Desastres  
ESCAP - Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico  
EUA - Estados Unidos da América  
FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FIDA - Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

GAC - Global Affairs Canada

GIZ - Sociedade Alemã para Cooperação Internacional

GPI - Global Partnership Initiative on Effective Triangular Cooperation

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

IPC - Centro Internacional para Redução da Pobreza

IPC-IG - International Policy Centre for Inclusive Growth / Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

IPCid - International Policy Centre for Inclusive Development

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPRCC - Centro Internacional de Redução da Pobreza na China

MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MDS - Most Different System Design

MRE - Ministério das Relações Exteriores

MSSD - Most Similar System Design

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OI - Organizações Internacionais

OIT - Organização Internacional do Trabalho

ONU - Organização das Nações Unidas

ONU-HABITAT - Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

PEX - Política Externa

PIB - Produto Interno Bruto

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PMA - Programa Mundial de Alimentos

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

QCA - Qualitative Comparative Analysis

REBRASFAO - Representação do Brasil junto à FAO, PMA e FIDA

SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

SAIN - Coordenador Geral da Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

SERE - Ministério das Relações Exteriores no Brasil

SEDEC - Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil

UNCTAD - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNDRR - Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres

UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNOSSC - Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul

USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

WWP - World Without Poverty / Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
Figura 1 - Centros de Cooperação Sul-Sul Triangular (CSST).....	17
<b>CAPÍTULO 1 - INSTRUMENTAL TEÓRICO PARA ANÁLISE DA CRIAÇÃO E (IM)PERMANÊNCIA DOS CENTROS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL TRIANGULAR BRASIL-ONU</b> .....	<b>19</b>
1.1 Criação dos Centros de CSST brasileiros: explicações teóricas sobre estabelecimentos de parcerias entre países do Sul Global e organismos internacionais.....	20
1.1.1 O papel da ONU na cooperação Sul-Sul e triangular.....	24
1.1.2 Motivações por trás da parceria entre entidades do Sistema ONU e países do Sul Global.....	25
Quadro 1 - Motivações por trás da criação dos Centros de CSST brasileiros.....	30
1.2 (Im)permanência institucional dos Centros de CSST Brasil-ONU: explicações teóricas sobre morte, paralisia, substituição, integração e desmantelamento institucionais.....	30
Tabela 1 - Dimensões e indicadores do desmantelamento político.....	47
Quadro 2 - Tipos ideais de Desmantelamento de Políticas.....	49
Quadro 3 - Impermanência Institucional.....	51
1.3 Análise da (im)permanência institucional dos centros de CSST brasileiros.....	57
<b>CAPÍTULO 2 - METODOLOGIA E DESENHO DA PESQUISA</b> .....	<b>61</b>
2.1 Método Comparativo.....	61
Quadro 4 - Representação do MSSD (Método da Diferença) e MDSD (Método da Semelhança).....	63
2.2 Design da Pesquisa.....	65
Quadro 5 - Mensuração e fonte de coleta das variáveis.....	66
<b>CAPÍTULO 3 - CRIAÇÃO E (IM)PERMANÊNCIA DOS CENTROS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL TRIANGULAR BRASILEIROS EM PARCERIA COM ENTIDADES DA ONU</b> .....	<b>68</b>
3.1 International Policy Center for Inclusive Growth (IPC-IG).....	70
3.1.1 Fase 1 - 2001-2006: negociação, criação e estabelecimento do IPC.....	70
Quadro 6 - Motivações por trás da criação do IPC-IG.....	76
3.1.2 Fase 2 - 2007-2013: reconhecimento expressivo do centro, transição para IPC-IG, novo Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2009.....	78
3.1.3 Fase 3 - 2013- 2022: criação do Centro Rio+, perda do status de centro global e do suporte do PNUD, negociação para reintegração e encerramento.....	81
Quadro 7 - Fatores explicativos da impermanência do IPC-IG.....	93
3.2 Centro de Excelência contra a Fome (CEAH).....	95
3.2.1 Criação.....	95
Quadro 8 - Motivações por trás da criação do CEAH.....	102
3.3 Centro de Excelência para Redução de Risco de Desastres (DRR).....	105
3.3.1 Criação.....	105
Quadro 9 - Motivações por trás da criação do DRR.....	109
3.3.2 Atuação do DRR.....	111
3.3.3 Fim do DRR.....	112
Quadro 10 - Fatores explicativos da impermanência do DRR.....	116
3.4 Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Centro Rio+).....	118

3.4.1 Criação.....	118
Quadro 11 - Motivações por trás da criação do Centro Rio+.....	125
3.4.2 Atuação do Centro Rio+.....	128
3.4.3 Fim do Centro.....	130
Quadro 12 - Fatores explicativos da impermanência do Centro Rio+.....	132
3.5 Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza (WWP).....	134
3.5.1 Criação.....	134
Quadro 13 - Motivações por trás da criação do WWP. Fatores em itálico não estavam previstos na teoria utilizada.....	138
3.5.2 Atuação do WWP.....	141
3.5.3 Fim do WWP.....	142
Quadro 14 - Fatores explicativos da impermanência do WWP.....	145
<b>CAPÍTULO 4 - ANÁLISE COMPARADA DOS CENTROS DE CSST BRASILEIROS: APLICAÇÃO DO MDSO PARA CRIAÇÃO E DO MSSD PARA (IM)PERMANÊNCIA DOS CINCO CENTROS.....</b>	<b>147</b>
4.1 Análise de MDSO da criação e MSSD da (im)permanência dos Centros de CSST brasileiros..	147
4.1.1 Aplicação do MDSO para criação dos Centros de CSST brasileiros.....	147
Quadro 15 - MDSO da criação dos Centros de CSST brasileiros.....	147
3.6.1 Aplicação do MSSD para (im)permanência dos Centros de CSST brasileiros.....	153
Quadro 16 - MSSD da (im)permanência dos Centros de CSST brasileiros.....	155
Quadro 17 - Fatores com impacto sobre a impermanência dos centros, ausentes do arcabouço teórico escolhido mas presente nos casos.....	158
3.7 Modelo de Análise para criação e impermanência de Centros de CSST.....	162
Quadro 18 - Modelo de Análise de Criação e Impermanência de Centros de CSST.....	162
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>167</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>171</b>
<b>APÊNDICE 1 - ROTEIRO E ESQUEMA DE ENTREVISTAS QUALITATIVAS EM PROFUNDIDADE.....</b>	<b>180</b>
<b>APÊNDICE 2 - RELAÇÃO DAS ENTREVISTAS.....</b>	<b>184</b>
<b>APÊNDICE 3 - TELEGRAMAS, DESPACHOS TELEGRÁFICOS E CIRCULARES TELEGRÁFICAS.....</b>	<b>185</b>
<b>APÊNDICE 4 - DOCUMENTOS DOS CENTROS E DAS ENTIDADES DA ONU PARCEIRAS</b>	<b>186</b>

## INTRODUÇÃO

Os centros brasileiros de Cooperação Sul-Sul Triangular (CSST), objeto de estudo dessa pesquisa, compreende(ram), nessas duas últimas décadas, uma nova forma de operacionalização da CSST empenhada pelo Brasil. Até pouco mais de duas décadas atrás a Cooperação Sul-Sul (CSS) brasileira era feita majoritariamente de forma bilateral – Brasil-país do Sul global parceiro e, quando por via trilateral, lançava mão de acordos *ad hoc*. Mais recentemente, desdobrou-se no estabelecimento de novas estruturas com um *modus operandi* inovador.

Nesse novo segmento de cooperação, criaram-se instituições de caráter permanente, respaldadas pela parceria entre o governo brasileiro e organizações internacionais (OI) diversas, especialmente do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU). Entre outros objetivos, a ideia era instrumentalizar a transferência de políticas públicas brasileiras para outros países do Sul global, que se tornaram (ou viriam a se tornar) parceiros na cooperação. Anteriormente a triangulação da CSS brasileira se materializava em torno de projetos e programas. Com a criação dos centros enfocados por esta pesquisa, a triangulação da CSS brasileira com entidades do sistema ONU passou a ter uma identidade institucionalizada e capacidades de ação no longo prazo (Haug e Waisbich, 2022, p. 21 e 22).

Dos cinco centros criados, um permanece em vigência e se concebe como propulsor do diálogo Sul-Sul: o Centro de Excelência Contra a Fome (*Centre of Excellence Against Hunger - CEAH*, criado em 2011). O Centro de Excelência para Redução de Risco de Desastres (DRR, 2012), o Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Centro Rio+, 2013), o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (*International Policy Centre for Inclusive Growth - IPC-IG*, 2002)<sup>1</sup> e a Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza (*World Without Poverty - WWP*, 2013)<sup>2</sup> posteriormente tiveram suas atividades encerradas.

A estratégia da criação de tais centros, inicialmente circunscrita ao Brasil, foi difundida no Sul Global e por todo o Sistema ONU que, atualmente, comporta onze Centros de CSST<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Segundo informações expressas no seu website oficial, o IPC-IG foi fundado em 2002 e deu início a suas atividades em 2004. No entanto, o documento oficial de criação do Centro foi um acordo assinado e publicado em 2009 entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O IPC-IG teve suas atividades encerradas em dezembro de 2022 e o IPEA criou, em 2023, o IPC-ID, composto apenas por órgãos governamentais brasileiros.

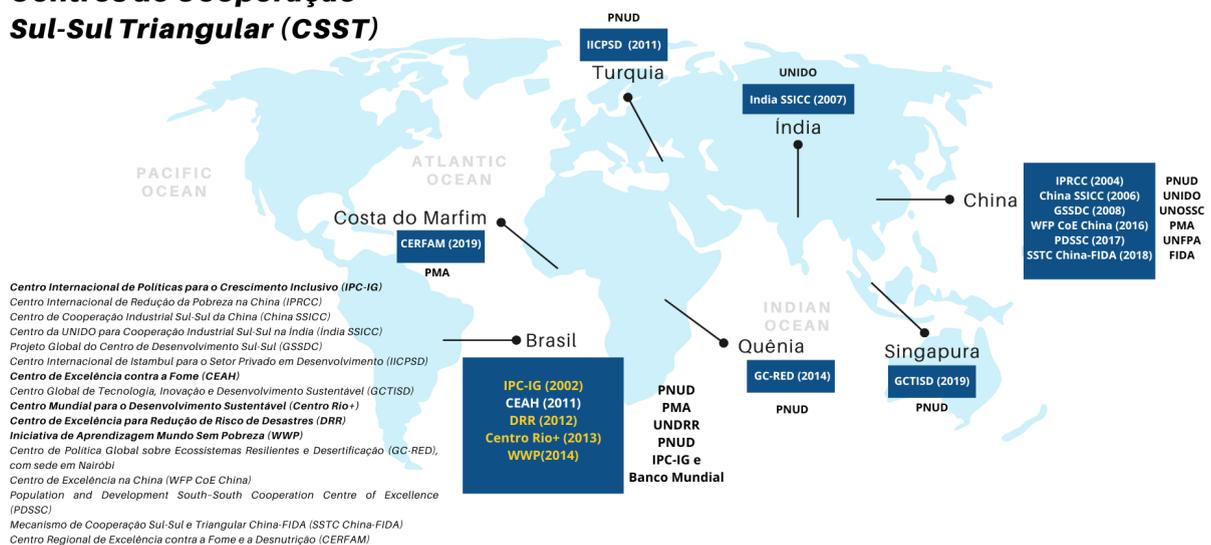
<sup>2</sup> A Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza foi estabelecida em 2013 a partir de um acordo entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Banco Mundial e o IPC-IG.

<sup>3</sup> *International Poverty Reduction Center in China (IPRCC)*, *China South-South Industrial Cooperation Centre*, *UNIDO Centre for South-South Industrial Cooperation in India*, *Global South-South Development Center, Istanbul*

além do brasileiro (ver Figura 1). Países como China, Índia, Singapura, Turquia e Costa do Marfim estão entre os anfitriões desses centros. O Centro de Excelência da China e o Centro Regional de Excelência contra a Fome e a Desnutrição (CERFAM), da Costa do Marfim, por exemplo, atestam oficialmente que foram cunhados a partir da experiência bem-sucedida do Brasil na criação do CEAH em parceria com o Programa Mundial de Alimentos (PMA).

**Figura 1 - Centros de Cooperação Sul-Sul Triangular (CSST)**

### Centros de Cooperação Sul-Sul Triangular (CSST)



Fonte: elaboração própria.

De fato, o estabelecimento desses centros no Brasil traz uma série de questionamentos para os estudiosos da CSS e da CSST, tais como: por que esses primeiros centros foram criados no Brasil? De quem foi a iniciativa e atuação para os estabelecimento dos mesmos? Em que se diferenciam da CSST tradicional? O que trazem de novo para a CSST facilitada pelo Sistema ONU? O que dizem sobre a posição dos países do Sul Global nesse sistema internacional de desenvolvimento? Porém, estudos que se debruçam sobre os mesmos ainda são escassos no campo das Relações Internacionais.

*International Center for Private Sector in Development (IICPSD), Global Centre for Technology, Innovation and Sustainable Development (GCTrISD), Nairobi-based Global Policy Centre on Resilient Ecosystems and Desertification (GC-RED), Centre of Excellence in China, Population and Development South-South Cooperation Centre of Excellence, China-IFAD SSTC facility e o Regional Centre of Excellence against Hunger and Malnutrition (CERFAM).*

No âmbito internacional, análises recentes sobre o progressivo engajamento do Sistema ONU no suporte à CSS citam a construção dos Centros de CSST com países do Sul Global como uma das estratégias emergentes, mas não têm a criação e duração dos Centros como objeto principal de análise (Haug, 2016, 2021; Haug; Waisbich, 2022). No tocante a pesquisadores brasileiros, os poucos artigos e capítulos de livro que têm algum dos centros como objeto de estudo principal apresentam análises setorializadas do centro em questão, sem inseri-los dentro de uma investigação sistêmica das nuances por trás da negociação, criação e difusão dos mesmos de forma geral<sup>4</sup>. Dentre as análises encontradas, verifica-se que um grau de importância maior foi dado ao CEAH (Marcondes, 2015; Dri e Silva, 2019, 2021; Lima & Santana, 2020), seguido pelo IPC-IG (Fraundorfer, 2013; Milhorange e Soulé-Khondou, 2017) e o WWP (Catelan, 2015).

Compreendendo que a criação desses arranjos no Brasil por si só constituiu um fenômeno dentro da arquitetura internacional da CSST a ser investigado, e que a posterior difusão desses modelos dentro do Sistema ONU reforçou a importância dessa investigação, a pesquisa aqui proposta pretende, a partir da experiência brasileira, responder a seguinte pergunta: **Quais foram as justificativas por trás da criação e (im)permanência<sup>5</sup> dos Centros de CSST brasileiros em parceria com organizações internacionais?** O objetivo é compreender como se deu o processo de negociação, criação e estabelecimento dos centros de CSST brasileiros em parceria com entidades do Sistema ONU, assim como o processo de fechamento e/ou substituição dos mesmos (sucedido em quatro dos cinco centros criados).

Seguindo essa introdução, apresentaremos no Capítulo 1 um delineamento do arcabouço teórico utilizado para fundamentar as hipóteses em torno da criação e (im)permanência dos centros. Em seguida, o Capítulo 2 trará um detalhamento da metodologia, métodos e procedimentos de coleta e análise de dados coletados para executar o processo comparativo entre os cinco Centros. O Capítulo 3 traz uma exposição dos dados analisados a respeito da criação e impermanência dos cinco centros. O Capítulo 4 traz a análise comparada dos fatores explicativos da criação e impermanência dos cinco centros por meio da aplicação do método MDSD e MSSD, respectivamente. Por fim, a conclusão traz os resultados principais, limitações da pesquisa e possíveis caminhos para pesquisas futuras.

---

<sup>4</sup> Com exceção da análise feita sobre a criação do CEAH por Dri e Silva (2021).

<sup>5</sup> O termo (im)permanência, com o (im) entre parênteses, foi escolhido para abarcar tanto os centros já encerrados quanto o centro em vigência na mesma expressão. Como descrito, um dos objetivos da tese, expresso na sua pergunta, é explicar a permanência do centro vigente e a impermanência dos encerrados. Sendo assim, entende-se que tal termo abarca melhor os casos negativos (IPC-IG, DRR, Centro Rio+, WWP) e positivo (CEAH) aqui tratados, já que o termo morte, expiração, mudança institucional, dentre outros usado na literatura sobre resiliência institucional, indicam apenas o cenário de fim institucional.

## **CAPÍTULO 1 - INSTRUMENTAL TEÓRICO PARA ANÁLISE DA CRIAÇÃO E (IM)PERMANÊNCIA DOS CENTROS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL TRIANGULAR BRASIL-ONU**

Este capítulo pretende apresentar o instrumental teórico escolhido para analisar o processo de criação e im(permanência) institucional dos centros de Cooperação Sul-Sul Triangular Brasil-ONU apresentados na seção anterior. Decidiu-se por analisar a criação dos centros de CSST com base na literatura que se debruça em explicar o crescente estabelecimento de parcerias entre países do Sul Global e organismos internacionais, as quais se dão na forma de projetos, programas e centros de CSST. A literatura analisa as motivações por trás dessa criação a partir de dois ângulos: i) quando a iniciativa de criação da parceria parte do organismo internacional ou ii) quando a iniciativa parte do país do Sul Global. Entende-se nessa pesquisa que tais caminhos não são excludentes, de forma que uma convergência de interesses entre os atores envolvidos na criação é factível.

Por outro lado, a discussão sobre a (im)permanência institucional dos Centros de CSST será debatida a partir do acúmulo de duas principais abordagens da literatura. A primeira, que investiga os aspectos relacionados à resiliência de regimes e organismos internacionais, foi elaborada a partir do recorte desenvolvido por Lyra e Ribeiro (2022) que, ao tomar como base os trabalhos de Wallace e Singer (1970), Gallarotti (1991), Gray (2019), Dijkstra (2019), Eilstrup-Sangiovanni (2020) e Debre e Dijkstra (2021), dentre outros, expõem as condições explicativas sobre a morte, paralisia, substituição e integração de organizações internacionais descritas na literatura sobre regimes e organizações internacionais. Para o propósito dessa tese, articulamos uma análise cronológica dessa literatura, entendendo a condição peculiar dos centros de CSST em análise que, ao final, resultou na adoção de seis fatores para explicação da (im)permanência dos mesmos: a qualidade do staff da instituição (Gray, 2018), tamanho da OI - quantidade de funcionários empregados (Dijkstra, 2019; Debre e Dijkstra, 2021), mandato institucional (Eilstrup-Sangiovanni, 2020), escopo organizacional (Eilstrup-Sangiovanni, 2020) e institucionalização (Debre e Dijkstra, 2021).

A segunda abordagem utilizada versa sobre as causas e mecanismos do desmantelamento de políticas públicas previsto na literatura que estuda a redução da intensidade e densidade das mesmas (Jordan, Bauer, Green-Pedersen, 2013; Milhorange, 2022). Levando em conta essas duas abordagens da literatura citada, serão apontados os elementos dos modelos teóricos existentes que serão empregados na análise dos centros de CCST que

compreendem um arranjo institucional único e, portanto, diferente do que comumente se considera como OI<sup>6</sup>.

### 1.1 Criação dos Centros de CSST brasileiros: explicações teóricas sobre estabelecimentos de parcerias entre países do Sul Global e organismos internacionais

Nos anos 2000, as discussões sobre potências emergentes, potências regionais e alterações na ordem global de poder trouxeram à tona problemas de pesquisa para diversas áreas de estudo dentro das Relações Internacionais. Esses deslocamentos na distribuição global de poder não foram analisados apenas em termos da capacidade militar, relações diplomáticas e status econômico dos países, mas também levando em conta a participação de diferentes atores no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), isto é, enquanto provedores, parceiros e beneficiários de cooperação internacional (McEwan & Mawdsley, 2012).

Alguns anos mais tarde, dentro do campo de estudos da CID, trabalhos sobre cooperação trilateral/triangular (CTr) começaram a ganhar a cena. Cronologicamente se data o início da CTr à década de 1980 (Wai, 1982), contudo o interesse pela modalidade cresceu exponencialmente em meados dos anos 2000. Inicialmente os trabalhos focaram em análises críticas e teóricas sobre a modalidade, sem um aprofundamento empírico (McEwan & Mawdsley, 2012).

Essa discussão mais profunda sobre cooperação trilateral e triangular adentrou o debate acadêmico quando houve uma mudança de perspectiva dos denominados doadores tradicionais em relação aos doadores não-DAC<sup>7</sup>. Com a (re)emergência e transição de países que antes eram considerados recipiendários ao posto de doadores (e/ou parceiros de cooperação), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e entidades do Sistema ONU despertaram interesse no reconhecimento do potencial de poder e influência desses países como novos parceiros de desenvolvimento (McEwan & Mawdsley, 2012). Destacando-se como um elemento importante no cenário de mudança global, a CTr, foi definida inicialmente como

uma relação de desenvolvimento em que um **doador** do DAC[5] / ou agência multilateral (por exemplo, Japão, Alemanha ou o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas) 'se associam' a um país chamado '**pivô**' (por exemplo, Brasil, Tailândia

---

<sup>6</sup> A literatura sobre mudança institucional de organizações intergovernamentais internacionais comumente assume o conceito de OIs de Pevehouse, Nordstrom e Warnke (2004), que as definem como instituições com mais de dois membros (excluindo, portanto, instituições bilaterais), que desenvolvem pelo menos uma sessão plenária a cada dez anos, possuindo endereço físico ou secretariado permanente. Os centros de CSST, por serem um braço de agências da ONU e órgãos do país sede, não possuem mais de dois Estados Membros, nem sessões plenárias.

<sup>7</sup> Não integrantes do *Development Assistance Committee* da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

ou África do Sul) para trabalhar com um terceiro país 'parceiro' (**recipiendário**) (por exemplo, Gana, Laos ou Moçambique) (McEwan & Mawdsley, 2012, p. 1186<sup>8</sup>).

As terminologias cooperação triangular e cooperação trilateral foram usadas intercambiavelmente no meio acadêmico e por parte dos *stakeholders* por muito tempo. No entanto, alguns autores como Rhee (2011) indicaram diferenças entre os termos, entendendo a cooperação triangular como o suporte dado por países do Norte Global e/ou instituições multilaterais a projetos de cooperação Sul-Sul (CSS) estabelecidos numa perspectiva contínua e de longo prazo, frequentemente sob os auspícios da ONU. A cooperação trilateral, por outro lado, como supracitado, seria caracterizada pelo estabelecimento de um projeto ou programa entre um doador DAC e/ou agência multilateral, em parceria com um país chamado pivô, ou âncora, para trabalhar com um terceiro país recipiendário (McEwan & Mawdsley, 2012).

Contudo, recentemente tanto os autores que estudam essa modalidade de cooperação (Haug, 2022; Kim, 2022; Nauta, 2022;), quanto governos dos países do Sul e Norte Global (como o Brasil) (Schleicher, Miranda, Franco, 2022) e alguns organismos internacionais (como a UNOSSC, 2022) têm utilizado o termo cooperação triangular em detrimento de cooperação trilateral. O que confirma isso é a união desses diferentes atores na construção da *Global Partnership Initiative on Effective Triangular Cooperation* (GPI<sup>9</sup>). Criada em Novembro de 2016 pela Agência Mexicana de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AMEXCID) e a agência de cooperação do Canadá, a *Global Affairs Canada* (GAC), com suporte da OCDE, a iniciativa possui hoje mais de sessenta atores membros. O Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (UNOSSC)<sup>10</sup> é um parceiro estratégico, e há também mais de quarenta países representados por suas agências de cooperação, mais de quinze organizações internacionais, além de organizações da sociedade civil, instituições de pesquisa e representantes do setor privado. Oficialmente, a parceria reconhece que a CTr oferece “vantagens comparativas ao complementar a cooperação Norte-Sul e Sul-Sul” e, enquanto modalidade em ascensão, tem grande utilidade para implementação da Agenda 2030 da ONU (GPI, 2023, tradução própria).

Na definição adotada pelo GPI a cooperação triangular trata-se de uma modalidade própria de cooperação que demanda no mínimo três papéis representados: o do parceiro pivô, o

---

<sup>8</sup> Todas as citações diretas provenientes de textos em inglês foram livremente traduzidas pela autora.

<sup>9</sup> Iniciativa de Parceria Global sobre Cooperação Triangular Eficaz.

<sup>10</sup> Para o Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (UNOSSC, 2023) a cooperação triangular envolve parcerias entre dois ou mais países em desenvolvimento, dirigidas por países do Sul Global, e apoiadas por países desenvolvidos e/ou organismos multilaterais para implementar programas e projetos de cooperação para o desenvolvimento.

do parceiro facilitador, e o do parceiro beneficiário. Semelhante ao conceito anteriormente dado à cooperação trilateral por McEwan e Mawdsley (2012), os membros da GPI vão considerar o parceiro pivô como o que “geralmente tem experiência comprovada e compartilha seus recursos, conhecimentos e experiência por meio da CTr, promovendo ponte Sul-Sul e Norte-Sul; o parceiro facilitador<sup>11</sup> como o que “ajuda a conectar países e organizações para formar uma parceria triangular e dá suporte financeiro e/ou técnico para a colaboração”; e o parceiro beneficiário como o que está em “busca de apoio para enfrentar desafios de desenvolvimento específicos de acordo com suas prioridades e necessidades de desenvolvimento nacional” (GPI, 2022, tradução própria).

No tocante à definição do termo, vale salientar um importante debate em torno da categorização da CTr dentro do amplo escopo da cooperação internacional. A cooperação internacional para o desenvolvimento é concebida frequentemente por modalidades e atores. As modalidades mais estudadas são a cooperação Norte-Sul e a cooperação Sul-Sul. Alguns estudiosos da CTr como Zoccal (2021), bem como os membros da GPI (2023), defendem que a mesma seja considerada uma modalidade própria, que complementa a CNS e a CSS.

Em contrapartida, a definição oficial da Cooperação Brasileira Internacional para o Desenvolvimento (COBRADI), publicada pelo IPEA, identifica como ‘Modalidades’ o que pode-se entender como as categorias da cooperação, e como ‘Arranjos’ o que a literatura chama de modalidade (isto é, os “esquemas de cooperação entre países e organizações”). Sendo assim, a COBRADI (na sua própria nomenclatura) é dividida em nove modalidades: B - Contribuições Financeiras à Programas e Fundos, C - Projetos, D - Cooperação Técnica, E - Bolsas de Estudo e Gastos com Estudantes, G - Custos Administrativos, I - Apoio a Refugiados, Solicitantes, Pessoas Protegidas, J - Doações em Espécie e K - Pesquisa e Desenvolvimento. No que se refere aos Arranjos, a COBRADI se desmembra em três: Cooperação Sul-Norte, Cooperação Sul-Sul e Cooperação Sul-Sul Triangular (Schleicher, Miranda, Franco, 2022). Nota-se que, nessa perspectiva, a CTr ganha espaço especial e separado da CSS *per se* (Schleicher, Miranda, Franco, 2022).

De fato, a notoriedade da CTr vem pela potencialidade que oferece aos concertos de CID. Dentre tais ressaltam-se:

1. seu potencial para melhorar a eficácia da ajuda, aproveitar as energias e conhecimentos dos parceiros do Sul e remodelar as relações de desenvolvimento de maneiras mais igualitárias;

---

<sup>11</sup> McEwan e Mawdsley (2012, p. 1190, tradução própria) nomeiam estes como “parceiros doadores, que poderiam ser “contribuintes proativos de recursos e conhecimentos ou ficar em segundo plano sem intervir diretamente”.

2. sua intenção de aproveitar os respectivos pontos fortes de cada parceiro, promovendo novas e mais pluralizadas parcerias de desenvolvimento;
3. a propriedade de ser um ‘processo liderado pelo Sul’ formando ‘uma ponte entre a cooperação Sul-Sul e Norte-Sul’;
4. seu potencial de preencher a lacuna de legitimidade e credibilidade de um regime de desenvolvimento dominado pelo norte<sup>12</sup>.

O terceiro elemento fundamenta o atual uso da terminologia CSST de forma conjunta, ao invés de separada. Em linha com a definição utilizada pela UNOSSC, a cooperação triangular é entendida como a colaboração na qual países desenvolvidos e organismos multilaterais facilitam iniciativas Sul-Sul<sup>13</sup>. O governo brasileiro, através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), contrasta a cooperação triangular às vertentes bilateral e multilateral. A COBRADI seria materializada em três vertentes: 1) a bilateral, compreendendo a “cooperação entre o Brasil e países desenvolvidos ou em desenvolvimento”; 2) a multilateral, referindo-se à “cooperação entre o Brasil e organismos internacionais”; e 3) a trilateral, indicando as “parcerias entre a cooperação Sul-Sul/horizontal do Brasil com governos estrangeiros ou organismos internacionais em benefício de terceiros países” (ABC, 2020, p. 10). A CTr constitui essa última vertente, compreendendo assim a CSS como pressuposto da CTR.

Em suma, os aspectos teóricos sobre CID variam em termos de qual conjunto de atores estão ou não envolvidos naquela determinada cooperação e em como essa cooperação é estabelecida. Se é estabelecida de atores do Norte para atores do Sul Global (CNS), se entre atores do Sul Global (CSS), ou se entre atores do Sul Global sendo facilitada por atores do norte (CTr). Os papéis esperados desses atores em cada um desses tipos de combinações são diferentes. Na CTR, foco dessa pesquisa, dos parceiros do Norte Global, também denominados facilitadores ou doadores, espera-se a oferta de recursos financeiros, compartilhamento de experiências com projetos de desenvolvimento e capacidade institucional para implementação da cooperação. Esses atores oferecem instituições robustas e pessoas treinadas e capacitadas para fazer acontecer o projeto. Quando o parceiro facilitador é uma organização internacional, geralmente usufrui-se de suas redes (*networks*) firmadas com atores não estatais e instituições multilaterais, do vasto *know-how* acumulado sobre a realização de projetos e programas, assim

---

<sup>12</sup> Nesse ponto existem críticas sobre a CTr poder ser uma tentativa de proteger e replicar velhos padrões de hegemonias nortistas, e poder funcionar para cooptar doadores (re)emergentes em um sistema de ajuda despolitizado e ineficaz (McEwan e Mawdsley, 2012).

<sup>13</sup> Para uma discussão detalhada da evolução do termo Cooperação Sul-Sul para Cooperação Sul-Sul Triangular no Âmbito do sistema ONU, ver Haug (2021).

como de sua familiaridade com as normas e requisitos do sistema internacional de desenvolvimento (McEwan & Mawdsley, 2012).

Do parceiro pivô, também nomeado com âncora, espera-se que forneçam bens, serviços e assistência de maneiras mais adequadas às peculiaridades do país recipiendário. O pressuposto existente é de que, pelos parceiros pivô e os beneficiários possuírem geralmente características socioeconômicas, culturais e políticas similares, ou por estarem geograficamente numa mesma região ou, ainda, por disporem de um passado histórico análogo (como no caso de ex-colônias), as tecnologias, boas-práticas, soluções políticas e conhecimentos técnicos desenvolvidos no país pivô em determinada área serão mais adaptáveis e profícuos nos países recipiendários. Isso permitiria uma construção mais eficiente e eficaz de assistência ao desenvolvimento (McEwan & Mawdsley, 2012). As análises sobre os parceiros beneficiários ou receptores abordam que os mesmos apresentam maior poder de barganha, autonomia e apropriação (*ownership*) nos processos de CTr. No arranjo, essa parte do triângulo assume a responsabilidade por assegurar que os resultados obtidos através da cooperação serão sustentáveis no longo prazo.

### **1.1.1 O papel da ONU na cooperação Sul-Sul e triangular**

Historicamente, as entidades pertencentes ao Grupo de Desenvolvimento Sustentável da ONU<sup>14</sup> desempenharam, ainda que em níveis e formas diferentes, papel relevante enquanto parceiro facilitador em diversas cooperações para o desenvolvimento lideradas pelo Sul Global (Milhorange e Soulé-Kondou, 2017; Haug e Waisbich, 2022). Algumas, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), firmaram laços com países do Sul Global inicialmente para promover políticas e programas de desenvolvimento dentro dos mesmos. Porém passaram, na virada do século, a atuar como mediadoras na “exportação” das boas práticas desenvolvidas nesses países para outros países ao redor do globo. Vale ressaltar que, no histórico de atuação dos países do Sul Global, passando pela célebre Conferência de Bandung (1955), a formação do Movimento dos Não Alinhados (1961), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD - 1969), o estabelecimento do Plano de Ação de Buenos Aires (Paba - 1978), dentre outros eventos, a ONU constituiu arena de intercâmbio, posicionamento, alianças, luta e reivindicações desses países (Alden, Morphet, Vieira, 2010; Schleicher, 2022).

---

<sup>14</sup> “O Grupo é composto pelos chefes executivos das entidades membros do UNSDG. O Vice-presidente do UNSDG também reúne o Grupo Central do UNSDG composto por DESA, FAO, OIT, IOM, ACNUDH, PNUD, PNUMA, UNESCO, UNFPA, ACNUR, UNICEF, ONU Mulheres, PMA, OMS e o presidente rotativo das Comissões Econômicas Regionais” (UNSDG, 2022).

Enquanto a OCDE foi pautada como espaço de atuação concertada dos países desenvolvidos, a ONU, a partir da Assembleia Geral, suas agências, burocratas e documentos, deu mais voz e endosso aos países em desenvolvimento e suas práticas cooperativas (Souza, 2014). Em 1995, por exemplo, a ONU divulgou o documento *Novas Orientações da Cooperação Técnica para o Desenvolvimento (CTPD)*, propondo o estabelecimento de acordos de CTR, entendendo esta última como a propulsão da cooperação estabelecida entre países em desenvolvimento, para alcance dos objetivos (Pino, 2013).

No caso brasileiro as parcerias com a ONU foram elementos fundamentais para alavancar a CSS desde a década de 1990. O PNUD, por exemplo, exerceu papel central no apoio administrativo e de gestão da CSS. O Brasil é considerado um pioneiro no aprofundamento de parcerias para o desenvolvimento com entidades do Sistema ONU. Estudos como o realizado pela Articulação Sul para a UNICEF, em 2020, destacam que agências como a UNICEF, UNFPA e PMA (WFP) veem o Brasil como um laboratório de experimentos e engajamento com a CSS. O respaldo da ONU à colaboração Sul-Sul, especialmente através da CTR, registrou um aumento tangível, político e simbólico nos últimos anos. Ademais, com o advento da Agenda 2030, os Estados-membros da ONU consentiram sobre o uso da CTr como uma das iniciativas para alcançar os objetivos da Agenda (UNICEF, 2020; Haug; Waisbich, 2022).

### **1.1.2 Motivações por trás da parceria entre entidades do Sistema ONU e países do Sul Global**

Dentro dessa perspectiva, se destaca a criação dos centros de CSST, ao lado dos projetos e programas estabelecidos em parcerias entre países do Sul Global e organismos internacionais. Contudo, apesar de toda notoriedade em torno da CTr e a discussão sobre o papel e o desempenho dos parceiros envolvidos desde o trabalho seminal de McEwan e Mawdsley (2012) sobre a CTr, há poucos dados empiricamente fundamentos que delineiam a *motivação* das partes envolvidas nos arranjos de CTr. Isso inclui os países do Norte e Sul global e as OIs, que agem como facilitadores, pivôs e recipiendários (McEwan e Mawdsley, 2012). No caso dos centros de CSST brasileiros, como mencionado na introdução, isso também é verificado.

No geral, a literatura que aborda essa relação crescente entre entidades do Sistema ONU e países do Sul Global na forma de CTr aponta algumas explicações para o estabelecimento dessas parcerias. No que tange às entidades do Sistema ONU, entende-se que, a partir do alargamento da influência econômica e política das potências médias na virada do século, além

da (re)emergência da CSS, várias entidades da ONU começaram a repensar seu envolvimento com os Estados-membros tratados até o momento como *programme countries*<sup>15</sup>, recipiendários de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD - referindo-se à lista de recipiendários do *Development Assistance Committee* da OCDE), e países de baixa e média renda (*low-income e middle-income countries*). A atuação da ONU nesses países tinha sido no sentido de ajudar a promover desenvolvimento internamente, vendo-os ‘apenas’ como beneficiários de projetos e programas de desenvolvimento; no entanto, cada vez mais esses mesmos países mostravam sinais crescentes de desenvolvimento e engajamento com a CID, tornando-se doadores e parceiros de cooperação e não exclusivamente receptores dela.

Como coloca Haug (2021, p. 22), “o renascimento da CSS pelas potências em ascensão ofereceu a elas uma oportunidade de estabelecer parcerias estratégicas individuais e coletivas com OIs”. Milhorange e Soulé-Kondou (2017, p. 461, tradução própria), argumentando na mesma linha, explicam que as organizações internacionais “readaptam-se utilizando estas parcerias estratégicas como forma de reafirmar o seu papel na hierarquia do sistema internacional como principais instituições promotoras da CSS”.

A pressão causada ao Grupo de Desenvolvimento Sustentável da ONU pela constatação do *rise of the new south* (Alden; Morphet; Vieira, 2010) veio em um contexto de diminuição generalizada na quantidade de doações feitas ao Sistema ONU após o fim da Guerra Fria e da crise financeira de 2008. Essa queda no pós-Guerra Fria pode ser explicada por quatro fatores: 1) o fim da necessidade de usar a CID como instrumento de busca de aliados numa ordem bipolar; 2) a diminuição dos conflitos bélicos subprodutos guerra; 3) a proliferação da agenda neoliberal e 4) a consequente diminuição da justificativa para intervenção governamental na economia durante a década de 1990. No caso dos dois últimos fatores, estes impactaram na redução dos recursos direcionados para a CID (Lima e Santana, 2020). Anos mais tarde, a crise financeira global de 2008 e 2009 impactou novamente na contração dos aportes voluntários para entidades da ONU pelos considerados doadores tradicionais - países desenvolvidos -, reafirmando a estratégia de mobilização de recursos e estabelecimento de parcerias no Sul Global (Haug, 2021).

No tocante aos países do Sul Global, as explicações para a motivação de constituir essas parcerias para CTr com entidades do Sistema ONU baseiam-se tanto no campo da política

---

<sup>15</sup> Os *programme countries* geralmente são entendidos como Estados membros que hospedam entidades da ONU para apoio relacionado ao desenvolvimento, com as especificidades descritas nos chamados documentos do programa do país (Haug, 2021).

externa quanto na combinação paradoxal de alta mobilização e vontade política para cooperar com baixa capacidade de execução.

Em relação ao primeiro ponto (política externa), verifica-se, dentre os estudos que tratam da CSS (triangular ou não), a tendência de justificá-la como uma estratégia dos países do Sul Global, a fim de obter “reconhecimento, status e *soft power*” (Haug, 2022, p. 1, tradução própria). Aqui, os conceitos de *norm entrepreneurship* (Ingebritsen, 2002) e *graduation* (Milani; Pinheiro; Lima, 2017) explicam o comportamento dos atores nesse contexto. Um país que se comporta como *norm entrepreneur* (empreendedor de normas) exerce influência e poder na criação de normas internacionais, apesar de suas capacidades materiais limitadas. Enquanto o elemento econômico e militar se destaca nas análises tradicionais, nesse viés reconhece-se que Estados menores, não considerados grandes potências, não estão buscando “apenas expansão territorial, riqueza material e maximização do poder em um escala global, mas também estão preocupados com reputação, identidade e comunidade” (Ingebritsen, 2002, p. 12, tradução própria). Por isso, se articulam para empreender normas internacionais e estabelecerem abordagens alternativas ao *status quo*. Assim, a criação dos centros de CSST, que tiveram suas primeiras expressões no Brasil, poderia ser explicada por essa busca do Brasil de empreender nessa área e se tornar um *player* global. O país logrou o mesmo em outros contextos como na cunhagem do termo RWP (*responsibility while protecting*) em contraposição ao R2P (*responsibility to protect*)<sup>16</sup>.

O conceito de graduação (*graduation*) (Milani; Pinheiro; Lima, 2017), por sua vez, concentra-se na ambição por proeminência dos tomadores de decisão e no papel de *rule-maker* que um país do Sul Global<sup>17</sup> pode obter em uma determinada área diante dos outros países. Para Milani, Pinheiro e Lima (2017, p. 590, tradução própria):

[...] a graduação não é um resultado, mas o processo histórico de mudança na hierarquia, escala e status em três espaços sócio-políticos: (1) no núcleo de poder de instituições globais (passando de um tomador de regras para um criador de regras; ocupar posição de veto em instituições internacionais); (2) na economia política internacional (o peso do país no comércio internacional; o desenvolvimento regional e importância global de seu PIB; seus ativos econômicos estratégicos); e (3) na socialização entre os estados, pois o status de graduado do país é reconhecido pela classe dominante poderes e pelos seus pares.

<sup>16</sup> Antonio de Aguiar Patriota, então ministro das Relações Exteriores do Brasil, foi responsável por criar o conceito de RWP. Ele liderou um grupo de jovens diplomatas na redação de um documento conceitual chamado "Responsabilidade ao proteger: elementos para o desenvolvimento e promoção de um conceito", que foi incluído em uma carta enviada ao secretário-geral da ONU em 9 de novembro de 2011. Essa foi a primeira ocasião na qual o Brasil explicitou uma proposta para estabelecer uma norma global crucial, destacando as ambições de Patriota de que o país fosse um *global player* (BENNER, 2013).

<sup>17</sup> Atores semiperiféricos, sem capacidade nuclear e com “uma vontade política de mudar as regras de governança global sem fazer uso de poder militar e sem ser um poder antissistêmico” (Milani; Pinheiro; Lima, 2017, p. 591, tradução própria).

Nesse sentido, a parceria do Brasil com entidades do Sistema ONU, como o PMA, tem sido vista como uma iniciativa do país, a fim de assegurar sua posição como *rule-maker* no âmbito das políticas internacionais de proteção social e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), como no caso do Centro de Excelência contra a Fome (Lima e Santana, 2020). Isso sugere que países do Sul têm cooperado entre si como uma estratégia de PEX. Essa CSS pode se dar de forma triangular ou não. Na CTr, a ONU tem ganhado espaço importante e diferenciado, tendo em vista que os arranjos não se dão apenas no formato *ad hoc* (programas e projetos), como também permanente (centros).

Por outro lado, temos, como supracitado, a explicação de que a motivação de constituir parcerias de CTr com entidades do Sistema ONU provém da combinação frequentemente relatada de alta mobilização e vontade política do Brasil para cooperar com baixa capacidade de executar essa cooperação. Nas palavras de Milhorange e Soulé-Kohndou (2017, p. 468, tradução própria):

Para a maioria dos países emergentes, como o Brasil, a quantidade de cooperação para o desenvolvimento fornecida superou a cooperação recebida apenas no final dos anos 2000. Isso indica que suas capacidades institucionais, legais e técnicas para se engajar no sistema de cooperação, compartilhar experiências de políticas e implementar projetos ainda estão sendo fortalecidas.

Nessa perspectiva, a falta de capacidade para implementação de projetos cooperativos de forma independente, ajudaria a entender a constituição de parcerias de países do Sul Global com entidades da ONU. Tal fato foi constatado em países como Índia, África do Sul e Brasil; contudo, o Brasil tem sido um dos exemplos mais manifestos. No caso do Brasil, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), criada em 1987, enfrenta desde sua criação diversos entraves que obstaculizam uma CSS sem que se lance mão de parceiros facilitadores. A ABC foi criada de forma interministerial sendo liderada pelo Ministério do Planejamento e o Ministério das Relações Exteriores (MRE), mas aos poucos foi engolfada pelo Itamaraty. A agência nasceu para ser mormente recebedora de cooperação e, ao longo do tempo, teve de transicionar para o papel de prestadora de cooperação, compondo papel híbrido atualmente (Milani, 2017).

Contudo, na prática, a ABC comporta-se como um departamento, e não como uma agência de fomento independente, tal como é a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex Brasil), dependendo dos recursos financeiros e humanos do MRE. Ademais, a ABC enfrenta limitações jurídicas que a impossibilitam de financiar missões, contratar serviços e adquirir equipamentos no exterior, forçando a terceirização dessas atividades que, na maior parte das vezes, são delegadas à OI na CTr. Para além da peculiaridade da ABC, o

Brasil comporta grande desfalque no que tange ao aparato legal que suporta a COBRADI. Não existe uma lei que regule a COBRADI, de forma que não há um padrão de ação, nem estabelecimento de quem é o responsável pelo que nos projetos. Sendo assim, a cooperação brasileira se torna difusa na medida em que várias instituições nacionais se envolvem, descentralizando a coordenação da cooperação. Em suma, as OI abrem a possibilidade para os países do Sul Global, como Brasil, de se esquivarem dos entraves políticos, legais, orçamentários e operacionais evidentes, unindo o “útil ao agradável”.

Como colocam Haug & Waisbich (2022, p. 9, tradução própria), no que se refere a CTr:

[...], as motivações do lado brasileiro coincidiram com a busca contínua das entidades da ONU para identificar parceiros e soluções além das parcerias de desenvolvimento tradicionais (ou seja, lideradas principalmente pelo Norte). O Brasil tornou-se, assim, um país onde diferentes partes do sistema da ONU – incluindo PNUD, UNICEF e UNFPA – iniciaram seu engajamento com a cooperação Sul-Sul e triangular, desempenhando o que muitos na época chamavam de ‘país pivô’.

Apesar dos trabalhos que constatarem essas motivações no estabelecimento de parcerias entre países do Sul Global e OIs não versarem especificamente sobre os centros brasileiros de CSST, como os últimos compreendem um tipo dessa parceria, a presente pesquisa assume que tais constatações podem ser alternativas de explicação para a negociação, criação, e estabelecimento desses centros de CCST. Sendo assim, no que tange à primeira parte ao questionamento central desta pesquisa - o que levou à criação e (im)permanência dos centros de cooperação triangular Brasil-ONU?-, assumimos como argumentos teoricamente orientados (*theory-driven*) e não excludentes para a criação dos centros de CCST que:

- I. a motivação para negociação, criação e estabelecimento dos centros de CSST brasileiros foi uma estratégia por parte de organizações internacionais, impulsionada pelo alargamento da influência econômica e política das potências médias, a (re)emergência da CSS e a diminuição generalizada na quantidade de doações feitas ao Sistema ONU pelos países desenvolvidos. Ademais, a criação dos centros de CSST satisfaria a necessidade de se manterem relevantes e adaptadas às mudanças no cenário de poder e riqueza global, assim como a busca por uma posição privilegiada na hierarquia do sistema internacional; e/ou que
- II. a motivação para negociação, criação e estabelecimento dos Centros de CSST brasileiros constituiu-se como uma estratégia de política externa (*norm entrepreneurship, graduation*) por parte do Brasil, a fim de ser considerado o promotor de normas na área da CID e elevar seu status internacional no Sul Global. Ainda, constituiu-se como estratégia brasileira tendo em vista também

sua falta de capacidade para implementar projetos cooperativos de forma independente. Nesse sentido, a utilização de OIs como facilitadoras dessas parcerias permitiria ao país superar os entraves políticos, legais, orçamentários e operacionais.

Um resumo está exposto no Quadro 1 abaixo.

**Quadro 1 - Motivações por trás da criação dos Centros de CSST brasileiros**

<b>Ator</b>	<b>Fatores Explicativos</b>
Entidades do Sistema ONU	Estratégia diante do alargamento da influência econômica e política das potências médias e a (re)emergência da CSS
	Estratégia diante da diminuição generalizada na quantidade de doações feitas ao Sistema ONU pelos países desenvolvidos
Países do Sul Global - Brasil	Estratégia de política externa
	Estratégia para superar os entraves políticos, legais, orçamentários e operacionais de implementação da CSS.

Fonte: elaborado pela autora.

## **1.2 (Im)permanência institucional dos Centros de CSST Brasil-ONU: explicações teóricas sobre morte, paralisia, substituição, integração e desmantelamento institucionais**

Os centros de CSST aqui estudados compreendem instituições *sui generis* de forma que, ainda que possuam como um de seus subsidiários uma organização internacional, não se enquadram nas definições mais amplamente aceitas. A definição mais estreita e amplamente utilizada na literatura sobre morte, paralisia, substituição e integração de organizações internacionais as definem como instituições com mais de dois Estados-membros, que

desenvolvem pelo menos uma sessão plenária a cada dez anos e possuem endereço físico ou secretariado permanente (Pevehouse, Nordstrom, Warnke, 2004; Debre e Dijkstra, 2021; Lyra e Ribeiro, 2022).

Uma definição mais ampla e clássica considera as OI como instituições intergovernamentais, formadas por Estados-membros por meio de participação voluntária, com um caráter permanente, constituindo-se como atores próprios com autonomia relativa, detentoras de personalidade jurídica, com aparato burocrático formado pelo emprego de servidores públicos internacionais, composta por representação ampla - assembleia geral e um secretariado permanente -, orçamento próprio, sede física, e que não se limitam a uma área temática específica das Relações Internacionais, podendo lidar com diversos assuntos ao mesmo tempo (Reuter, 1958; Herz; Hoffmann, 2004).

No caso dos centros brasileiros, há apenas um Estado-membro na configuração institucional, que não possui as mesmas atribuições de um Estado-membro de uma OI regular. Ademais, os centros de CSST não sediam sessões plenárias, de modo que as sessões são realizadas pelas OIs que os subsidiam, e não por eles próprios. Não funcionam também como escritórios regionais das entidades da ONU a qual são vinculadas, pois possuem uma agenda própria focada sobretudo no compartilhamento de expertise entre países do Sul Global, e não na execução de atividades do órgão sede. Apesar disso, por serem ‘extensões’ de entidades da ONU, esses centros terminam tendo características institucionais similares às OIs, tais como caráter permanente, secretariado definitivo, endereço fixo, escopo organizacional específico e atuação voltada para a cooperação internacional. No tocante ao braço nacional, os centros de CSST brasileiros não se enquadram na categoria de órgãos pertencentes à administração pública brasileira, ainda que, como veremos adiante, tenham sido quase exclusivamente financiados pelo governo brasileiro e focados na difusão de políticas públicas brasileiras. Todo esse pacote de idiosincrasias permite a compreensão dos centros como instituições internacionais *sui generis*.

Por isso, a fins dessa pesquisa, os centros de CSST serão considerados numa perspectiva mais ampla como instituições. Utilizando o conceito de Campbell (2004, p. 1, tradução própria), instituições compreendem “regras formais e informais, mecanismos de monitoramento e execução (*enforcement*), e sistemas de significado” que estabelecem o cenário dentro do qual “indivíduos, empresas, sindicatos, Estados-nação e outras organizações operam e interagem entre si”. Nessa concepção neoinstitucional ampla, tanto uma política pública quanto uma lei podem ser consideradas uma instituição, assim como regimes e organismos internacionais.

Essas instituições estão sujeitas a transformações concebidas pelos estudiosos da área como mudança institucional, que recebem diferentes predicados a depender da (i) origem dos fatores impulsionadores da mudança (endógenos ou exógenos), (ii) do processo de mudança ocorrido (abrupto/revolucionário ou gradual/evolutivo), e (iii) dos resultados da mudança (continuidade ou descontinuidade institucional) (Campbell, 2004; Streeck e Thelen, 2005).

No que tange à origem dos fatores que levam à mudança - também reputados como condições ou variáveis explicativas -, esses podem ser caracterizados como exógenos ou endógenos. Os fatores ou choques exógenos compreendem elementos e eventos alheios à estrutura da instituição, os quais em algum momento podem impactar no seu andamento e/ou continuidade. Guerras, desastres naturais, crises econômicas e financeiras, mudança de governo, inovações tecnológicas drásticas, dentre outros, são exemplos dos fatores exógenos mais observados nas pesquisas da área. Institucionalistas que focam na exogeneidade dos fatores causadores das transformações institucionais geralmente analisam processos de mudanças institucionais abruptos e revolucionários, em detrimento dos graduais.

No outro lado do espectro estão os fatores endógenos, os quais compreendem características intrainstitucionais e agentes circunscritos à configuração da instituição, responsáveis por desencadear ou possibilitar um processo de mudança na mesma. A flexibilidade e discricionariedade das normas e regras estabelecidas, o tamanho da burocracia ou secretariado permanente e o número de Estados-membros, são alguns exemplos de fatores endógenos que, no caso das OI, podem explicar (des)continuidades (Campbell, 2004).

Sobre o processo assumido pela mudança institucional, há um debate entre os institucionalistas em torno do padrão de mudança ser abrupto (e, portanto, revolucionário) ou gradual (e, portanto, evolutivo). O padrão abrupto-revolucionário relaciona-se com a teoria do equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium*) (True; Jones; Baumgartner, 1999), que constitui um dos pilares do neoinstitucionalismo histórico. Essa perspectiva sugere que as instituições experimentam fases de estabilidade relativamente prolongadas inseridas em uma trajetória dependente, intercaladas por momentos de transformações abruptas. Por sua vez, essas transformações se dão nos momentos críticos que desafiam a inércia predominante na instituição até então<sup>18</sup>. O momento crítico proporciona oportunidades para a tomada de decisões que resultam em uma nova configuração institucional específica, encerrando as possibilidades de

---

<sup>18</sup> “A few scholars have suggested recently that the periods of equilibrium occurring between punctuations are better characterized as evolutionary rather than static” (Campbell, 2004, p. 34, tradução própria).

trajetórias alternativas e iniciando um novo período de equilíbrio ligado à trajetória recém-estabelecida (Baumgartner, Jones, Mortensen, 2014; Capoccia e Kelmen, 2007).

O padrão gradual-evolutivo, por outro lado, consiste na acumulação gradativa de alterações incrementais ínfimas ao longo de extensos intervalos temporais. Nesse cenário a mudança não ocorre de forma repentina e brusca, mas de forma paulatina, de modo que precisa ser avaliada à luz de um período e não de uma data pontual. Historicamente as três grandes vertentes do neoinstitucionalismo deram uma ênfase maior às mudanças abruptas causadas por fatores exógenos, adotando comumente uma linha rígida de separação entre as fases de estabilidade e a mudança. Vale ressaltar que, dentro dessas três vertentes, alguns neoinstitucionalistas lançaram mais luz sobre os processos evolutivos por consideraram a existência de mecanismos de *path-dependence* como os efeitos de feedback e retornos crescentes. Dessa forma, análises mais recentes têm realçado os processos de mudanças graduais que, na maioria das vezes, ocorrem por fatores endógenos à instituição (Thelen, 2003; Campbell, 2004; Streeck, Thelen, 2005; Mahoney, Thelen, 2010).

Por fim, em relação aos resultados da mudança institucional, é possível cogitar um cenário de continuidade ou descontinuidade da mesma. A depender do campo de análise, como da mudança institucional de regimes e organizações internacionais, ou do debate sobre mudanças de políticas públicas, por exemplo, a continuidade e descontinuidade institucional podem assumir formas diversas. A continuidade não consiste sempre em uma preservação inalterada da estrutura institucional prévia, mas da sobrevivência da instituição diante do processo de mudança institucional. Por outro lado, a descontinuidade nem sempre consistirá no encerramento das atividades e extinção da instituição em questão, mas poderá corresponder, por exemplo, a casos onde verifica-se paralisia, substituição ou integração institucionais (Streeck, Thelen, 2005; Mahoney, Thelen, 2010; Dijkstra, 2019; Eilstrup-Sangiovanni, 2020; Debre e Dijkstra, 2021; Lyra e Ribeiro, 2022).

De forma geral, entende-se que a identificação desses três elementos - origem, processo e resultado da mudança - nos ajuda a entender a im(permanência) institucional. Contudo, campos de estudos diferentes - como a área de estudos sobre instituições e políticas públicas da Ciência Política e a área de estudo sobre regimes e organizações internacionais nas Relações Internacionais -, irão trazer contribuições diversas sobre quais são esses possíveis fatores que levam à mudança, de onde provém e em que essa mudança pode resultar. A próxima seção explanará essas diferentes abordagens com base numa ordem cronológica e, ao final, será

apresentado um modelo, composto por um amálgama dos fatores apresentados, a ser utilizado para avaliação da (im)permanência dos centros de CSST brasileiros.

Cronologicamente, Wallace e Singer (1970) encabeçaram um dos primeiros esforços mais sistematizados sobre OIs (Lyra e Ribeiro, 2022), que incluiu insights sobre os fatores que levam as OIs a continuar em funcionamento e os que assinalam o fim dessas. Dentre os fatores sinalizados pela dupla de autores que apontam o fim de uma OI estão: a (i) inexistência de sessão plenária com os Estados-membros por dez anos consecutivos e a (ii) substituição ou sucessão de uma OI por outra. Dos anos 1990 para frente, houve uma retomada das pesquisas dentro das Relações Internacionais para entender a (im)permanência das OIs. Gallarotti (1991), por exemplo, por meio de um estudo qualitativo não focou diretamente no que levaria ao fim de uma OI, mas nos elementos que poderiam limitar a atuação dessas instituições no Sistema Internacional, culminando na diminuição da significância das OI e restrição da sua capacidade de gerir as relações internacionais (Gallarotti, 1991).

O primeiro fator analisado é a busca dessas instituições por gerenciar arranjos complexos e altamente interligados. Essa tentativa resulta comumente na falha das OI em agir diante de questões de difícil compreensão e de gerenciamento. Essa característica aponta para a literatura que tem discutido mais recentemente a governança de questões políticas complexas, a qual discute que determinados temas complexos exigem “abordagens integrativas, pois progredir em um objetivo pode resultar em sinergias ou compensações em outros” (Milhorange, Bursztyn, Sabourin, 2022, p. 127, tradução própria). O segundo fator que leva à falha das OI é a proposição de soluções que desencorajam os Estados-membros de lograrem resoluções de longo prazo. Essa ação inibe os Estados de serem mais proativos na resolução de problemas. O terceiro fator indica a possível intensificação de disputas entre nações por uma ação contraproducente das OI. Isso ocorre pois a OI termina indicando legitimidade a um lado do conflito em detrimento do outro. Por fim, as OI podem resultar em risco moral, quando incentivam os Estados a gerenciarem e não a alterarem seu comportamento quando o mesmo é fonte de problemas perceptíveis. Em suma, os quatro fatores que restringem a performance das OI compreendem o escopo organizacional amplo, sua preeminência na resolução de problemas em detrimento dos Estados-membros, o possível agravamento de disputas entre nações e a fonte de riscos morais (Gallarotti, 1991; Lyra e Ribeiro, 2022).

Ao longo dos anos, estudos mais específicos sobre as condições e variáveis relacionadas a (im)permanência das OI ganharam cena, lançando mão de desenhos de pesquisa focados em testar hipóteses e analisar empiricamente os dados, para além de construir um arcabouço teórico

explicativo. Gray (2019) foi uma das pioneiras nesse sentido. A autora focou em desenvolver e testar uma teoria que explicasse a vitalidade das OIs em termos da qualidade e autonomia das burocracias internacionais empregadas por essas OIs.

O conceito de vitalidade empregado por Gray (2018), refere-se a níveis de atividade de uma OI, que se diferenciaria em três: i) OI em funcionamento, que convoca sessões plenárias ao menos uma vez no ano e mantém produção considerável de *outputs* congruentes com seus objetivos; ii) as OI extintas ou mortas - oposto das primeiras; e as iii) zumbis, OI que permanecem no meio termo entre as duas primeiras classificações ao manterem seus escritórios ativos, sem, contudo, avançar de forma significativa na implementação dos objetivos previstos pela instituição. A União do Magreb (UMA) é um exemplo de OI que esteve no status de zumbi por longos anos. Tendo sido criada em 1988, ficou adormecida até 1994, passou por uma tentativa de retomada em 2001, mas só veio a se tornar ativa novamente em 2012 após a Primavera Árabe. Esse exemplo demonstra que, como Gray (2018) defende, a condição de vitalidade das OI não responde à lógica binária viva-morta e tal condição pode variar ao longo do tempo.

Para explicar a variação entre os três níveis Gray (2018) utiliza-se de características endógenas às OI relacionadas ao staff da organização. Para a autora, tanto a qualidade do staff de uma instituição, quanto o grau de autonomia dado ao mesmo, podem implicar numa maior ou menor vitalidade dessa instituição. Estes dois fatores se diferem, mas se complementam no impacto sobre a OI. A primeira hipótese lançada é a de que “a capacidade de uma organização atrair e reter funcionários talentosos está positivamente associada à vitalidade de uma organização” (Gray, 2018, p. 5, tradução própria). A segunda hipótese afirma que “é mais provável que as organizações sejam vitais se os seus secretariados tiverem autonomia para promulgar políticas” (Gray, 2018, p. 5, tradução própria). ). Um elemento que perpassa estas duas hipóteses é a constatação de haver no cenário internacional uma variedade de OI que contém membros sobrepostos, objetivos semelhantes, e precisam de funcionários para executar suas demandas. Sendo assim, as OI que conseguirem atrair um secretariado mais qualificado e fornecer a tal mais margem de manobra para promulgação das políticas, terão mais chances de resistirem no longo prazo.

O elemento da autonomia burocrática recai na antiga discussão principal-agente, que aborda o trade-off entre a delegação de tarefas pelo principal ao agente para um cumprimento mais eficaz e eficiente dos objetivos, e a possível perda de controle e influência sobre os processos políticos. O fato que Gray (2018) enfatiza é que burocracias com mais autonomia

seriam mais aptas para cumprir seus mandatos de forma mais eficiente, garantindo o cumprimento dos objetivos para o qual a OI foi instaurada. Por outro lado, a autonomia deveria vir acompanhada de uma capacidade para agir de forma eficiente, por isso a qualificação e competência do staff entra em jogo. Burocracias mais capacitadas e habilitadas implementariam melhor as metas instituídas pelos Estados-membros (Gray, 2018).

Para mensurar a qualificação e autonomia da burocracia, Gray (2018) lança mão de uma variável *proxy* para deduzir a atração de pessoal qualificado pelas OI e da categorização desenvolvida por Haftel (2012) concernente à “autonomia burocrática implementada numa organização”, isto é, não apenas a autonomia *de jure*, mas *de facto* (Gray, 2018, p. 8, tradução própria). No primeiro caso, para deduzir o grau em que uma OI seria atrativa ou não a um burocracia mais qualificada, Gray (2018) utiliza a porcentagem de remuneração por dificuldade (*hardship pay*) como *proxy*. Esse pagamento varia de acordo com a cidade na qual está baseada a sede da OI. Tal pagamento é utilizado por entender-se que algumas localidades apresentam-se à burocracia mais conveniente para se morar que outras e, por isso, são mais disputadas pelos funcionários com alta qualificação. A autora apoia-se na listagem de remuneração por dificuldades realizada pelo Departamento de Estado dos EUA, desenvolvida desde 1997 anualmente. No ano de análise do artigo, por exemplo, a remuneração variou “entre 0% para cidades como Bruxelas, que acolhe muitas das principais estruturas administrativas da UE<sup>19</sup>; para 25% para cidades como Jacarta, onde fica o secretariado da ASEAN<sup>20</sup>” (Gray, 2018, p. 8, , tradução própria). Isto é, quanto maior a porcentagem de remuneração por dificuldade paga pela OI, menor a atratividade à burocracia qualificada, tendo em vista a inconveniência de morar na região. Desta forma, um pagamento mais alto, pautado na compensação das hostilidades da localidade, estaria negativamente associado à vitalidade da OI (Gray, 2018).

Em relação à autonomia burocrática, Gray (2018) adota a classificação de Haftel (2012) na qual a variável pode assumir uma das seis seguintes categorias:

A variável assume o valor 0 se não existirem instituições supranacionais; 1 se a organização estabelecer instituições nominais (como fazem ASEAN, CACM e COMESA); 2 se essas instituições tiverem um papel consultivo e de recolha de informações (SICA, APEC, CEDEAO); 3 se a organização tiver capacidade para alterar propostas (como fez a Comunidade Andina após uma série de reformas burocráticas em 1993); e 4 se a organização tiver a capacidade de vetar propostas (como na UE). A categoria 5 contém casos em que instituições supranacionais operam como o principal nó de decisão (Gray, 2018, p. 8).

---

<sup>19</sup> União Europeia.

<sup>20</sup> Associação das Nações do Sudeste Asiático.

Segundo essa codificação, as OI poderiam, ao longo do tempo, variar na posição assumida dentre as seis, diante de alterações na sua autonomia implementada. Em termos hipotéticos, valores mais altos na categoria estariam associados à OI com mais vitalidade. Analisando os dados de OI econômicas, voltadas para integração e estabelecimento de área de livre comércio entre os anos de 1950 e 2012, Gray (2018) chega ao resultado que atesta uma relação positiva entre a autonomia da burocracia e a vitalidade da OI, ou seja, quanto maior a autonomia maior chance de resiliência da OI. Ademais, os dados também corroboraram para a hipótese de que OI sediadas em cidades com alta remuneração de dificuldade teriam mais probabilidade de serem extintas ou zumbis.

Baseando-se em dois artigos prévios que analisaram empiricamente os elementos relacionados à (im)permanência institucional, dentre eles o de Gray (2018), Dijkstra (2019) debruçou-se em desenvolver uma teoria institucional sobre a morte de OIs, tendo como foco dois fatores endógenos: o grau de flexibilidade institucional da OI e o seu tamanho - quantidade de funcionários empregados. Vale salientar que o trabalho de Dijkstra (2019) não se encarrega de testar empiricamente as hipóteses que propõe sobre os fatores supracitados, mas de, em primeiro lugar, endossar essas hipóteses e consolidar uma teoria explicativa sobre o fim de OIs.

Para chegar nas hipóteses abordadas, Dijkstra (2019) faz um apanhado histórico sobre os ciclos de vida de diferentes formas de governança. Começando em Rousseau e indo até os estudiosos contemporâneos da administração pública, o autor traz a perspectiva de como filósofos políticos (Rousseau, Hobbes, Maquiavel), historiadores, cientistas políticos e pesquisadores da administração pública consideram não somente (i) que as instituições políticas passam por um ciclo de vida que inclui criação e pode culminar em sua extinção, mas (ii) enfatizam as características endógenas das instituições, sejam elas cidades-Estado, Estados ou órgãos públicos, na argumentação sobre o declínio dessas. Elementos exógenos são explorados nessas análises, tais como guerra, mudança política, alterações tecnológicas, dentre outros, mas não são apontados, *per se*, como suficientes para dar resposta ao declínio institucional. Fatores endógenos dariam uma base para compreender a razão porque “mesmo sujeitas a pressões externas semelhantes, algumas organizações internacionais declinam e morrem onde outras sobrevivem” (Dijkstra, 2019, p. 1, tradução própria). Ademais, entende-se que a explicação sobre o término institucional não pode recair sobre uma única variável, mas a uma combinação de elementos (Dijkstra, 2019).

Antes de nos debruçarmos sobre as hipóteses da teoria institucional desenvolvida pelo autor, vale salientar que, para Dijkstra (2019), alguns modelos teóricos contrastam com esse

achado sobre a importância dos fatores endógenos, por lançarem luz a explicações sistêmicas que priorizam as pressões externas sofridas pelas instituições em detrimento de seus (des)arranjos internos. Dentre tais modelos se inclui boa parte da literatura *mainstream* de Relações Internacionais. Para os realistas, que entendem as OI como espaço no qual as grandes potências instrumentalizam seus interesses, essas instituições estariam ‘no banco de trás do carro’ na política internacional, enquanto o que ditaria sua resiliência seria o grau de cooperação prévio entre os Estados. De forma que, guerras e alterações na distribuição de capacidades entre os Estados, por exemplo, afetariam a durabilidade de OIs significantes no Sistema Internacional. O liberalismo, por outro lado, teria um enfoque nos problemas nos quais as OIs estariam sendo criadas para solucionar. A resiliência das OIs seria impactada pela temporalidade e oscilação dos muitos problemas internacionais. Nesse caso, o fim de uma OI poderia indicar tanto a resolução quanto a extinção de uma questão antes prioritária. E isso estaria mais vinculado a pressões externas no Sistema Internacional, do que à estrutura institucional das OIs (Dijkstra, 2019). No entanto, esse enfoque sobre pressões internas não se limita aos modelos teóricos com foco na política internacional: teorias sobre política doméstica listam um rol de fatores exógenos às instituições que incidem sobre sua durabilidade, tais como rotatividade em cargos altos de liderança política, política de austeridade, pressões sociais e ascensão política de oponentes da instituição:

Basta apontar para os regimes internacionais de alterações climáticas e para a presidência dos EUA (de Clinton a Bush, de Obama a Trump) para compreender a importância da mudança política. Além disso, as ideias desenvolvidas a nível nacional podem resultar numa política internacional que afete a vida ou a morte das OI. Por exemplo, o neoliberalismo e o Consenso de Washington podem ter afetado as OI centradas na regulação. (Dijkstra, 2019, p. 10) .

Essa abordagem faz coro com as teorias sobre desmantelamento de políticas (*policy dismantling*) que trataremos mais adiante. No caso dos centros de CSST, que são o objeto dessa pesquisa, pressões externas advindas do âmbito nacional são ainda mais importantes de serem analisadas, pelo formato institucional dos mesmos terem (ou terem tido) como um dos pontos do tripé de sustentação um órgão público brasileiro.

Para o autor, ambos conjuntos de teorias (internacional e doméstica) que focam nas pressões externas sobre as instituições precisam ser levadas em conta tendo em vista a idade das instituições. Entende-se que instituições mais novas, como foi o caso da Liga das Nações no seu início, podem ser mais afetadas por elementos exógenos domésticos (como a não ratificação do Congresso dos EUA à entrada do país naquela OI), mas também por elementos exógenos

internacionais (nesse caso, acontecimentos da 2ª Guerra Mundial) do que aquelas mais antigas e consolidadas (Dijkstra, 2019).

No entanto, como dito anteriormente, a teoria institucional desenvolvida por Dijkstra, (2019) não tem enfoque nos elementos exógenos. Isso porque mesmo diante das mesmas pressões externas, historicamente algumas instituições declinam e outras sobrevivem. Sendo assim, o autor apresenta duas hipóteses concernentes à estrutura institucional das OIs para explicar sua resiliência. A primeira hipótese institucional sobre a (im)permanência das OIs afirma que “OIs flexíveis têm maior probabilidade de sobreviver às OIs menos flexíveis, porque a flexibilidade permite-lhes ajustar-se e responder melhor às pressões externas” (Dijkstra, 2019, p. 10, tradução própria). Para o autor, essa pode ser categorizada em duas vertentes: a flexibilidade institucional e a flexibilidade de desempenho. A flexibilidade institucional estaria relacionada à capacidade das OI de promover alterações nos seus tratados, estruturas institucionais e escopo de atuação diante de pressões externas. A ideia é que as OI tenham margem de manobra em contextos instáveis, a fim de aumentar sua adequação ao propósito original e sua chance de permanência.

Os tipos de flexibilidade institucional que podem ser identificados nas OIs seriam, por exemplo: OIs com escopo mais geral (*general purpose*) teriam condições de sobrevivência maiores que as de mandato restrito (*task specific*), pela facilidade de adaptar suas atividades e prioridades e captar recursos dentro de diferentes áreas temáticas. No tocante à flexibilidade relacionada ao desempenho, avalia-se se a OI consegue produzir outputs necessários, quando os inputs estão sendo alterados. Porém, é importante verificar em contexto nos quais insumos semelhantes oferecem resultados diferentes em diferentes instituições. Essa flexibilidade pode estar atrelada à quantidade de atores envolvidos na instituição, às regras de decisão, e grau de homogeneidade. Hipoteticamente, uma OI cuja forma de decisão seja por consenso, teria menor flexibilidade de desempenho que uma na qual as decisões podem ser tomadas por maioria, já que a rigidez nas decisões poderiam culminar em uma paralisação das atividades.

Seguindo o desenvolvimento da teoria institucional, Dijkstra (2019) aborda a segunda hipótese institucional que afirma que OI maiores têm mais chance de durar que os OI menores. Considerando os retornos crescentes e *path dependence* enfatizados pelo neoinstitucionalismo, há um entendimento de que seria mais custoso para os Estados membros encontrarem alternativas e possíveis substitutos para OI nas quais foram investidos muitos recursos e pessoal, do que para OI de menor escala. Num ambiente de insatisfação com as instituições e seus resultados, frequentemente é mais fácil lidar com o que já se tem em mãos do que enfrentar o

custo de transação e negociação envolvidos na criação de um novo arranjo institucional. Além disso, OI maiores, que comportam grande números de funcionários, possibilitam que o staff desenvolva maior poder de agência diante dos principais (*principal-agent theory*), utilizando-se desta para lutar pela sobrevivência do órgão. Nesse sentido, Dijkstra (2019) aponta pro conceito de autonomia anteriormente explorado de forma mais profunda por Gray (2018).

Em suma, a teoria institucional proposta por Dijkstra (2019) enfatiza a flexibilidade e o tamanho das OI como principais fatores endógenos explicativos da resiliência institucional. Apesar de não testar sua hipótese, a contribuição do autor é relevante no sentido do esforço empreendido para construir uma teoria institucional própria sobre o ciclo de vida de instituições internacionais, sem ater-se às abordagens teóricas amplas frequentemente citadas.

Nesse sentido de aprofundar teoricamente a explicação sobre a (im)permanência institucional de OI, um estudo seguinte ao de Dijkstra (2019) que se destacou foi o da autora Eilstrup-Sangiovanni (2020). Eilstrup-Sangiovanni (2020) começa argumentando que o espectro teórico que analisava o ciclo de vida de instituições internacionais historicamente tendia a adotar uma percepção focada na durabilidade desses órgãos, enfatizando sua robustez frente à alterações contextuais e sua quase imortalidade. Essa perspectiva ecoa com a argumentação feita por Dijkstra (2019) que dentre as quatro fases do ciclo de vida das OI - design, desenvolvimento, declínio e morte -, grande parte da literatura focava-se nos incentivos para o design (criação) do que na explicação do declínio e morte (Eilstrup-Sangiovanni, 2020).

Diante disso, uma discussão sistemática em torno do declínio e morte das OIs se fazia cada vez mais premente. Diferentemente de Dijkstra (2019), a autora decide não apenas apresentar as hipóteses teóricas sobre a morte das OIs, mas testá-las empiricamente usando análise transversal e análise de sobrevivência. Para isso, construiu um banco de dados próprio - *Dead IGO-Dataset* (DIGO) - incorporando novas variáveis e dados ao banco *Correlates of War* (COW IGO Datasets versão 2.3), com o registro de todas as OIs criadas entre 1815 e 2005, considerando seu status (morta ou viva) a partir de 2015. Um elemento diferente do estudo de Eilstrup-Sangiovanni (2020) foi acrescentar à análise tanto as OIs bem sucedidas quanto as mal-sucedidas, visto que até o momento boa parte dos estudos se concentrava nas OIs existentes para analisar o motivo de durabilidade, ao invés de incluir as que ‘falharam’ pra entender seus desfechos (Eilstrup-Sangiovanni, 2020).

A autora inicialmente concentra-se em distinguir os diferentes tipos de “falha” institucional, que não compreendem apenas a morte no sentido de extinção do órgão. Esse elemento já havia sido debatido por Gray (2018) que, como citado previamente, insere a

categoria de zumbi quando há uma inatividade da OI sem total paralisação da mesma. Eilstrup-Sangiovanni (2020), baseando-se na terminologia utilizada pelo Direito Internacional, codifica em seu banco de dados cinco possíveis formas de morte institucional: expiração, dissolução, sucessão, fusão e desuso (Eilstrup-Sangiovanni, 2020).

A (i) *expiração* ocorre quando uma instituição internacional que foi criada com um prazo de validade estipulado, encerra suas atividades após o fim desse prazo. Isso ocorre com menos frequência já que a maioria das OI são desenhadas com caráter permanente e não transitório. A (ii) *dissolução* ocorre mediante consentimento das partes fundadoras e mantenedoras da instituição. Muitos estatutos de criação preveem cláusulas sobre a possibilidade dos contratantes dissolverem a instituição em um dado momento. A (iii) *sucessão* ocorre quando há uma substituição de uma OI por outra, a qual assumiria parte ou a totalidade das funções da instituição anterior. A autora traz uma análise que diferencia uma sucessão com existência contínua da instituição original, de uma sucessão com morte do órgão anterior. Se há, por exemplo, apenas uma alteração simbólica de nome, mudança de sede ou de alguns Estados-membros, considera-se que a instituição original não morreu. Um exemplo é o caso da União das Repúblicas Americanas, que foi rebatizada como Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1948. Por outro lado, um exemplo de sucessão com morte do órgão original é o caso da Liga das Nações sucedida pelas Nações Unidas (ONU). Em seu banco de dados, Eilstrup-Sangiovanni (2020) considera os casos nos quais a sucessão institucional provoca “mudanças significativas nos membros, mandato ou função” da instituição original (Eilstrup-Sangiovanni, 2020, p. 348, tradução própria).

A quarta categoria abarca tanto a (iv) *fusão* quanto a *absorção*. A fusão ocorre por meio da união de duas OI para a configuração de uma nova instituição. Já a absorção indica o caso no qual uma OI é incorporada por outra e a identidade jurídica desta última é mantida. Por fim, o (v) *desuso* (desuetude) acontece quando uma OI não é formalmente extinta, nem passa pelas formas anteriores, no entanto deixa de existir por longo tempo de inatividade. O conceito de desuso é utilizado no Direito Internacional para tratados que, por não estarem sendo aplicados por um longo tempo, são rescindidos. Esse princípio pode ser utilizado para instituições internacionais quando, considerando a concepção estreita de OI, deixam de convocar sessões plenárias ao menos uma vez no ano por dez anos consecutivos. Eilstrup-Sangiovanni (2020) argumenta que essa última forma de morte institucional apresentada relaciona-se com a categoria zumbi descrita por Gray (2018), instituições que possuem níveis mínimos de atividade por um

longo período. Gray (2018), contudo, apresenta exemplos raros nos quais essas organizações podem voltar à atividade, justamente por não terem sido encerradas oficialmente.

Após definir os tipos de morte institucional - variável a ser explicada-, a autora traz na segunda parte do estudo os possíveis elementos que levam à impermanência institucional. Sendo assim, a partir de um levantamento da literatura prévia sobre o tema, a pesquisa introduz cinco variáveis explicativas para as formas de morte institucional. A primeira diz respeito ao número de Estados-membros das OIs. No estudo, a autora leva em conta a quantidade inicial e a final de membros da OI, no caso de morte da instituição. A segunda variável utilizada foi a adesão (*membership*), que se refere às regras da instituição sobre quem pode se tornar ou não membro da OI. Nesse aspecto, uma OI seria *inclusiva* caso qualquer Estado estivesse apto para se tornar membro, mas seria *restritiva* se aplicasse algum critério de afunilamento como, por exemplo, localização geográfica. A terceira variável adotada foi o *mandato institucional*, referindo-se a área temática preeminente na organização, a qual poderia assumir uma de seis possibilidades: *segurança, cooperação econômica e política, cooperação em bem-estar social, funções judiciais, apoio técnico ou de pesquisa e objetivo geral*. Para a autora, uma OI poderia ter mais de uma área de atuação, mas geralmente uma sempre se sobressairia sobre as outras. No caso de mais de uma estarem na linha de frente, a OI seria integrada ao mandato de ‘objetivo geral’ (Eilstrup-Sangiovanni, 2020).

No tocante à quarta variável, foi considerado o escopo organizacional, que compreende o rol de questões abarcadas pela OI, variando entre *amplo, médio e estrito*. OIs com escopo amplo lidariam com uma diversidade grande de temas de diferentes áreas temáticas, como por exemplo, aspectos econômicos, de segurança e políticos, a ONU seria um exemplo chave. OI com escopo restrito seriam o extremo oposto do espectro, abarcando questões técnicas altamente específicas. No meio do espectro e entre as anteriores estariam as OI de escopo médio, que lidariam com mais de um aspecto, mas todos dentro de uma mesma grande área. Por fim, considerou como fator explicativo da sobrevivência ou não das OIs a região na qual a maioria dos membros se localizam. Esse fator traria a possibilidade de variação entre *intercontinental*, quando os membros estivessem localizados em mais de uma região do globo, mas não em todo o globo. As outras duas opções seriam OI *regionais* e *globais* (Eilstrup-Sangiovanni, 2020).

Os principais resultados da pesquisa encabeçada por Eilstrup-Sangiovanni (2020), revelaram um impacto maior do escopo, região e mandato na sobrevivência das OI ao longo do tempo. Atestou-se que instituições com escopo amplo têm maiores chances de sobreviver ao longo do tempo do que OI com escopo médio e restrito. Da mesma forma, OI globais são mais

resilientes que aquelas cuja membresia está restrita a uma determinada localidade geográfica. Ademais, as organizações com mandato focado no apoio técnico e científico se mostraram mais sobreviventes que as dos demais mandatos. Nesse ponto, vale salientar que as OI focadas no tema da segurança tiveram um nível de resiliência menor que a média.

Por fim, adentrando fatores exógenos, a pesquisa concluiu que a morte das OI está altamente correlacionada com conflitos geopolíticos. Dessa forma, elementos de conjuntura internacional afetam diretamente as OI. Contudo, como diferentes OI estiveram sujeitas, muitas vezes, ao mesmos conflitos, tais como Primeira e Segunda Guerra Mundial, processos de descolonização no continente africano, dentre outros, os fatores endógenos institucionais precisaram ser combinados com a existência desses conflitos geopolíticos para o entendimento da variação entre as OI sobreviventes e as não. Ademais, enquanto as OI com mandato focado em segurança tiveram seu fim em períodos de choque exógenos como guerras, as OI com mandato técnico-científico tiveram seu encerramento em tempos de estabilidade sendo, na verdade, substituídas por outras com funções similares.

O estudo revelou que combinações diferentes das variáveis escolhidas também podem culminar no mesmo resultado. Isso demonstra uma equifinalidade no processo de (im)permanência institucional, de forma que uma só variável não pode responder pela explicação total, mas caminhos diversos podem levar ao mesmo resultado final, e estes caminhos são compostos por conjuntos complexos e alteráveis ao longo do tempo (Eilstrup-Sangiovanni, 2020).

Seguindo a linha de explicação endógena para a sobrevivência ou não de diferentes OI frente às pressões externas, Debre e Dijkstra (2021) publicaram um estudo contemporâneo ao de Eilstrup-Sangiovanni (2020), no qual se empregou análise de sobrevivência para examinar uma amostra aleatória estratificada de 150 OI entre 1815-2014, utilizando o banco de dados *Correlates of War* (COW IGO versão 3.0) (Pevehouse; Nordstrom; Warnke, 2020). O estudo consistiu em um desenvolvimento mais profundo e teste empírico das hipóteses institucionais previamente abordadas por Dijkstra (2019). Sendo assim, continuou a enfatizar o argumento de que, apesar das pressões exógenas às instituições serem reais e importarem em grande medida, são as características institucionais que terminam por explicar a razão de OI serem diferentemente afetadas por essas pressões, isto é, sobreviverem ou não.

No estudo, Debre e Dijkstra (2021) destrincham a variável dependente ‘falha institucional’ em três categorias: substituição, integração e morte. A *substituição* acontece quando as atividades e funções de uma OI são transferidos para outra OI recém estabelecida com

mandato, membresia e sede similares. A *integração*, por outro lado, se dá quando as operações de uma instituição internacional são atribuídas à outra OI mais antiga, e aquela se torna um braço - ou substituição - da qual OI na qual está sendo integrada. Por fim, a morte institucional acontece quando não há a presença das formas anteriores de ‘falhas’ e a OI deixa de conter os 3 critérios validados pela concepção estreita de OI, qual sejam: (i) ter ao menos três Estados-membros, (ii) realizar uma sessão plenária anual pelo menos a cada 10 anos e (iii) ter um secretariado permanente e endereço físico (Debre e Dijkstra, 2021, p. 318, tradução própria).

No tocante às variáveis explicativas, Debre e Dijkstra (2021) aprofundaram em termos de mensuração e detalhamento as hipóteses institucionais introduzidas por Dijkstra (2019) anteriormente (flexibilidade e tamanho do staff), e acrescentaram o aspecto do grau de institucionalização como possível fator explicativo para falha institucional. Sendo assim, centraram-se em testar 3 hipóteses: (i) OI mais flexíveis têm uma menor probabilidade de enfrentar falhas (morte, substituição ou integração), uma vez que possuem a capacidade de se ajustar a um contexto externo em constante mudança; (iia) OI mais institucionalizadas têm menos chances de serem substituídas ou integradas, visto que os membros enfrentam custos mais altos ao substituir e estabelecer novas entidades organizacionais; e (iib) OI com burocracias maiores têm menor probabilidade de morte, pois o staff se torna um agente atuante na busca pela sobrevivência da organização internacional.

A flexibilidade é concebida no estudo “como uma característica formal do desenho institucional que permite que as OI alterem aspectos institucionais, processuais ou substantivos como reação aos desafios externos” (Debre e Dijkstra, 2021, p. 320, tradução própria). Os autores desmembram a variável flexibilidade em quatro modalidades: adaptativa, interpretativa e transformativa, avaliada nos tratados de fundação da instituição; e política, analisada pela estrutura de tomada de decisão do órgão. A flexibilidade adaptativa é verificada pela presença ou não de cláusulas de escape e retirada nos estatutos fundadores da OI. Essas cláusulas possibilitam que os contratantes tenham a chance de se retirar da obrigação acordada sem grandes perdas, em contextos e casos previstos pelo estatuto. A flexibilidade interpretativa, por sua vez, é analisada por meio do grau de precisão do contrato que estabelece a instituição. Alguns tratados possuem uma série de ambiguidades na interpretação das regras e procedimentos, que oferecem aos Estados-membros margem de manobra diante do consentido. Já a flexibilidade transformativa é verificada pela existência de cláusulas de caducidade ou procedimentos de alteração no estatuto fundador ou procedimentos da OI. Esses ativos permitem

que diante das mudanças os Estados-membros possam renegociar elementos já acordados de acordo com as novas demandas. Por fim, a flexibilidade política é analisada por meio dos procedimentos de tomada de decisão, mais especificamente se as decisões são tomadas por meio de maioria (simples, ponderada ou qualificada) ou por consenso. Nesse ponto, entende-se que OI que tomam decisões por consentimento poderão enfrentar maiores impasses, produzir menos resultados, e terem menos chances de resiliência em um contexto internacional em constante mudança (Debre e Dijkstra, 2021).

A variável explicativa do tamanho da burocracia empregada foi dividida em dois blocos para melhor análise, sendo OIs com mais de cinquenta funcionários consideradas grandes e OI com menos de cinquenta burocratas consideradas pequenas. Por fim, a institucionalização compreende o nível de investimento colocado pelos Estados-membros no processo de construção da OI. Os autores utilizam a mensuração desenvolvida por Karreth e Tir (2013), que diferenciam OI com baixo, médio e alto grau de institucionalização. Nessa escala, OI com alto grau de institucionalização, por exemplo, “contém mecanismos de mediação, arbitragem e adjudicação, e/ou outros meios para coagir decisões do Estado” (Boehmer et al., 2004, *apud*, Debre e Dijkstra, 2021, p. 320, tradução própria).

Como variáveis alternativas e de controle, os autores incluíram no modelo fatores exógenos internacionais e nacionais que poderiam explicar falhas institucionais. Como variáveis alternativas foram incluídas: guerras entre Estados-membros da OI, mudança na distribuição de capacidades entre os Estados-membros, competição entre OI numa determinada área temática (*overlapping*), declínio do Produto Interno Bruto (PIB) médio dos Estados-membros como indicativo de austeridade, e o regime político dos Estados-membros conferido em termos de níveis de democracia (registrado pelo Polity IV). Como variáveis controle, os autores incluíram a heterogeneidade de preferências entre os Estados-membros, o mandato institucional (geral ou específico) e a quantidade de Estados-membros presentes na OI<sup>21</sup> (Debre e Dijkstra, 2021).

Os resultados da pesquisa demonstraram que a única variável que significativamente explicou a morte de OI foi o tamanho do staff. As instituições internacionais com grande número de funcionários enfrentaram melhor as pressões externas ao longo do tempo do que as com menos de cinquenta funcionários. No tocante à substituição, verificou-se que OIs menos institucionalizadas e nas quais os Estados-membros divergiram muito em termos de preferências foram frequentemente sucedidas por outras. As quatro modalidades de flexibilidade analisadas

---

<sup>21</sup> Para maior detalhamento sobre a mensuração de cada uma dessas variáveis e direção causal esperada, ver Debre e Dijkstra (2021). O não detalhamento na presente pesquisa se dá pelo fato de, como dito anteriormente, os centros não serem OIs *per se* e, por isso, grande parte das variáveis aqui detalhadas servirem para dar base sobre o que a literatura nessa área têm investigado, mas que não necessariamente serão utilizadas no modelo final a ser descrito.

não tiveram efeito sobre a durabilidade das OIs. Ademais, Debre e Dijkstra (2021) enfatizaram que fatores exógenos internacionais e nacionais também não explicaram as falhas institucionais.

Lyra e Ribeiro (2022) ressaltam, contudo, que este achado sobre a não interferência de fatores sistêmicos e domésticos nas falhas institucionais vão de encontro ao que a literatura sobre OIs latino-americanas apresenta. As limitações de OI nessa área do globo são comumente reputadas como fruto das propriedades dos Estados latino-americanos, como limitações de *state-building*, complexidades econômicas e sociais, e decisões políticas desfavoráveis à cooperação. Esses elementos fazem coro com a literatura sobre desmantelamento de políticas públicas (Bauer e Knill, 2014; Milhorange, 2022) que entendem que decisões políticas podem intencionalmente minar estruturas institucionais direta ou indiretamente. Essa literatura inclui no conceito de política mais do que atos legislativos ou programas políticos, compreendendo, por sua vez, todo o conjunto de atividades legislativas e administrativas que estão tematicamente vinculadas a um campo político específico (Bauer e Knill, 2014, p. 32).

Sendo os centros de CSST localizados na América Latina, criados (e encerrados) em diferentes mandatos presidenciais, e provenientes de um arranjo que inclui instituições públicas do governo brasileiro, decidiu-se incluir nesse instrumental teórico a literatura sobre as causas, condições e estratégias do desmantelamento de políticas públicas. Nesse sentido, a explicação para (im)permanência institucional não passará pelas características endógenas do órgão, mas pelos fatores domésticos vinculados ao contexto político nacional no qual as instituições estão inseridas.

O desmantelamento de políticas públicas compreende uma forma singular de mudança política (*policy change*) na qual verifica-se uma diminuição do comprometimento de um governo com políticas públicas de um determinado setor. Essa mudança pode abarcar alterações em duas dimensões: (i) no número de políticas públicas e instrumentos políticos implementados numa área específica, que diz respeito à amplitude da interferência estatal (densidade política); (ii) e na configuração desses instrumentos políticos, compreendendo o nível de rigor com o qual o governo está regulando e o quão generoso se porta na oferta de serviços daquele setor (intensidade política).

A *densidade* política, portanto, é mensurada a partir da variação do número de políticas e de instrumentos políticos adotados ao longo do tempo em uma determinada área. Por outro lado, a mensuração da *intensidade* política se dá pela diferenciação dessa nas vertentes substancial e formal. No aspecto substancial, a intensidade é analisada pelo nível e âmbito da penetração regulatória. Em termos de níveis verifica-se se há um alargamento ou redução dos instrumentos

políticos que apontam para se a política está sendo restringida ou ampliada. A direção para qual essa alteração nos instrumentos políticos leva, pode variar de acordo com o setor específico da política em questão. Bauer e Knill (2014) argumentam, por exemplo, que enquanto em termos de políticas de taxas de imposto, diminuir os níveis de taxaçaõ implica em um desmantelamento da política, diminuir a lista de poluentes passíveis de ser emitidos por fábricas, por outro lado, pode indicar um alargamento da política pública ambiental.

Ademais, a não-alteração nos instrumentos políticos pode também consistir em uma diminuição da intensidade substancial da política. Um exemplo mais frequente é de quando os atores políticos decidem manter os mesmos níveis de investimentos em políticas de distribuição de renda e de bem-estar social no geral, apesar da constatada inflação crescente. No tocante ao âmbito de regulação, a intensidade substancial é analisada ao verificar-se se o escopo de casos ou público-alvo alcançados por uma política pública sofreu decréscimo ou acréscimo ao longo do tempo. Para utilizar o exemplo das políticas ambientais e sociais anteriormente citadas, poderia-se perguntar quantas fábricas emissoras de poluentes são abordadas pela política ambiental vigente ou com que idade as pessoas passam a ter direito a benefícios de aposentadoria (Bauer e Knill, 2014).

O aspecto formal da intensidade da política relaciona-se com os requisitos necessários para a efetivação da política pública, sendo eles financeiros, administrativos ou de recursos humanos. Alterações na intensidade formal da política podem abarcar retirada de recursos, mudança de órgão responsável pela implementação e monitoramento da política, mudança nos gestores chave para a política pública, dentre outros. Um resumo dessa terminologia é mostrado na Tabela 1 adiante.

Após compreender o que é o desmantelamento de políticas, podemos chegar ao passo seguinte de análise dos motivos pelos quais essas decisões de desmantelamentos são tomadas. Em suma, as decisões políticas de desmantelamento, assim como outras decisões políticas, podem ser entendidas à luz dos custos e benefícios políticos que proporcionam para os tomadores de decisão, que nesses casos são os políticos eleitos nacionalmente. É importante ressaltar que os custos e benefícios são captados a partir da percepção dos tomadores de decisão e não, necessariamente, a partir de parâmetros quantificáveis. Sendo assim, o veredito pelo desmantelamento ocorre em dois cenários (Bauer e Knill, 2014).

#### **Tabela 1 - Dimensões e indicadores do desmantelamento político**

<b>Dimensão</b>	<b>Indicadores</b>	
<u>Densidade Política</u>	<b>Quantidade de Políticas</b>	Mudança no número de políticas em um setor específico ao longo do tempo
	<b>Quantidade de instrumentos</b>	Mudança no número de instrumentos políticos em um setor específico ao longo do tempo
<u>Intensidade Política</u>	<b>Intensidade substancial</b>	Número e grau de mudanças na configuração dos instrumentos políticos - ajustes positivos ou não-ajustes - com relação a regular restringibilidade ou generosidade do serviço  Escopo dos instrumento políticos
	<b>Intensidade formal</b>	Número de mudanças nas capacidades administrativas e procedimentais

Fonte: traduzido de Bauer e Knill (2014, p. 34, tradução própria).

O primeiro se dá quando se torna evidente para os tomadores de decisão que os benefícios associados ao desmantelamento superam em muito os custos políticos que terão, e o segundo acontece quando os custos políticos de não optar pelo desmantelamento são maiores do que os de decidir-se por ele (Bauer e Knill, 2014). No primeiro cenário, há uma expectativa de que os tomadores de decisão vinculem-se ao desmantelamento de políticas com alto grau de visibilidade e com fácil reivindicação de crédito. Os benefícios políticos nessa situação estão provavelmente concentrados em um grupo de atores específicos, e não numa totalidade que poderia abranger inclusive grupos de oposição. O segundo cenário diz respeito a situações nas quais diante de uma gama de objetivos contrapostos, a decisão pelo desmantelamento se apresenta como um mal menor, ou um mal necessário (Bauer e Knill, 2014).

Apesar dos políticos tomarem decisões buscando maximizar seus ganhos num determinado contexto político específico, Bauer e Knill (2012) salientam que a racionalidade dessa decisão está limitada principalmente por três elementos: os fatores externos e condições macro-prevalentes, as restrições e oportunidades institucionais e os fatores situacionais. Os fatores externos abrangem mudanças tecnológicas, pressões de regulamentação de organismos ou tratados internacionais, estabilidade do sistema financeiro, disseminação de ideias reformistas, dentre outros. As restrições e oportunidades institucionais compreendem a margem de manobra que a estrutura estatal na qual os políticos estão inseridos fornecem aos tomadores de decisão. Por fim, os fatores situacionais referem-se a questões de conjuntura vigentes no

momento da decisão, tais como a presença de ciclos eleitorais. Em síntese, o comportamento dos tomadores de decisão resultará da interseção entre seus interesses, percepções e estratégias políticas, e os elementos concernentes ao ambiente político internacional e doméstico que não estão sob sua alçada (Bauer e Knill, 2012; Bauer e Knill, 2014).

Essa interseção pode se materializar em quatro tipos ideais de desmantelamento: (i) o desmantelamento por padrão (*dismantling by default*), (ii) desmantelamento por mudança de arena (*dismantling by arena-shifting*), (iii) desmantelamento por ação simbólica (*dismantling by symbolic action*), e o desmantelamento ativo (*active dismantling*). Segundo Bauer e Knill, (2014), duas dimensões permitem a variação entre os tipos supracitados. A primeira diz respeito a se a decisão pelo desmantelamento é tomada de forma ativa e consciente ou não, a segunda relaciona-se ao fato de os tomadores buscarem visibilidade para suas decisões ou fazerem buscando ocultar o veredito. A Figura 1 abaixo sintetiza os quatro tipos ideais e suas variações dimensionais.

#### **Quadro 2 - Tipos ideais de Desmantelamento de Políticas**

	<b>Tomada de decisão consciente</b>	<b>Sem tomada de decisão</b>
<b>Alta visibilidade</b>	Desmantelamento ativo	Desmantelamento por ação simbólica
<b>Baixa visibilidade</b>	Desmantelamento por mudança de arena	Desmantelamento por padrão

Fonte: elaborado pela autora baseado em Bauer e Knill (2014).

O desmantelamento por padrão é a estratégia política mais comumente adotada dentre as quatro, consistindo também no processo mais sutil, pois verifica-se um desmantelamento por abstenção de tomada de decisões pelos políticos e não pela atuação efetiva dos mesmos. Isso acontece, por exemplo, quando não há um reajuste das quantias destinadas a programas de transferência de renda ao longo dos anos, mesmo que a inflação já tenha causado defasagem nos valores. A estratégia tem baixa visibilidade pelo fato de ser pautada na inação, de forma que não há nessa conjuntura específicas debates calorosos sobre a construção de uma proposta ou dispositivo para desmantelar aquela política específica.

Outra estratégia com baixa visibilidade e que atribui pouco crédito aos tomadores de decisão é o desmantelamento por mudança de arena. Nesse tipo ideal há um deslocamento da gestão, implementação e/ou monitoramento das políticas de um setor específico de uma arena política para outra. Dentre diversas formas, essa estratégia pode se materializar pela transferência de uma política de nível nacional, para o nível estadual ou municipal (descentralização), ou pela cessão da gestão de uma política de uma agência mais antiga para outra agência recém estabelecida, por exemplo. Nessa situação, há uma deliberação consciente sobre a adoção do desmantelamento, diferentemente do caso anterior, mas os atores beneficiários da política podem não assimilar as perdas de forma óbvia (Bauer e Knill, 2014).

O terceiro tipo de desmantelamento é o por ação simbólica. Leva esse nome pelo fato de que, apesar dos atores políticos buscarem com veemência que aquela intenção de desagregar uma política seja claramente reputada e atribuída a eles, não engajam de fato numa implementação ativa do desmantelamento na prática. Sendo assim, há a declaração de intenção pelo desmantelamento, sem ação de desmantelar. Tal evento pode ser explicado pela presença dos elementos externos que constroem os interesses e estratégias dos tomadores de decisão, sejam restrições institucionais, condições macro-prevalentes ou fatores situacionais. Por fim, temos o desmantelamento ativo, pautado em uma alta visibilidade e decisão consciente. Nesse caso não há só intenção de desmantelar, mas atuação ativa para que essa ocorra. Nesses casos, geralmente se observa que o desmantelamento atende às expectativas ideológicas dos tomadores de decisão e seus apoiadores que entender ser este o caminho ideal para resolução das questões políticas vigentes. Dessa forma, optar pelo desmantelamento agrega benefícios políticos aos atores políticos envolvidos. Essa situação também pode se dar em ambientes de poucas restrições institucionais, ou nos quais consegue-se barganhar em uma área política o desmantelamento, em troca de expansão política em outra área que favoreça a oposição. Vale salientar também que o desmantelamento nem sempre ocorre de forma direta e abrupta, mas pode se dar a partir de alterações graduais que juntas atingem o objetivo final - o desmantelamento (Bauer e Knill, 2014).

A fim de resumir o arcabouço teórico aqui exposto, o Quadro 2 condensa todos os tipos de (im)permanência institucionais aqui tratados, abrangendo o conceito de instituição que cada um adota, as categorias de (im)permanência institucional que preveem, e as causas e fatores associadas a essas categorias. Ademais, com base nessa ampla discussão teórica, elencaremos no no Capítulo 2 a seguir quais fatores serão levados em conta para analisar os centros de CSST, tendo em vista a peculiaridade desses órgãos previamente abordados.

Quadro 3 - Impermanência Institucional

Autor/Ano	Tipo de Instituição	Categorias de (im)permanência institucional	fatores que explicam a (im)permanência	Origem das variáveis
Wallace e Singer (1970)			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. inexistência de sessão plenária com os Estados-membros por dez anos consecutivos</li> <li>2. substituição ou sucessão de uma OI por outra.</li> </ol>	<b>Endógenas</b>
Gallarotti (1991)		<p><b>Limitação</b> Limitação da atuação de OI no Sistema Internacional, culminando na diminuição da sua significância e restrição da sua capacidade de gerir as relações internacionais (Gallarotti, 1991).</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. a busca dessas instituições por gerenciar arranjos complexos e altamente interligados.</li> <li>2. proposição de soluções que desencorajam os Estados-membros de lograrem resoluções de longo prazo.</li> <li>3. Possível intensificação de disputas entre nações por uma ação contraproducente das OI.</li> <li>4. Risco moral, quando incentivam os Estados a lidarem e não a alterarem seu comportamento que é fonte de problemas perceptíveis.</li> </ol>	<b>Endógenas e exógenas</b>
Gray (2019)	OI em funcionamento, que convocam sessões plenárias ao menos uma vez no ano e mantém produção considerável de	<p><b>Em funcionamento, Extinção, Zumbi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. OI <b>em funcionamento</b>, que convocam sessões plenárias ao menos uma vez no ano e mantém</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. qualidade do staff de uma instituição</li> <li>2. grau de autonomia dado à burocracia do órgão.</li> </ol>	<b>Endógenas</b>

	<i>outputs</i> congruentes com seus objetivos.	<p>produção considerável de <i>outputs</i> congruentes com seus objetivos;</p> <p>2. OI <b>extintas</b> ou <b>mortas</b> - oposto das primeiras; e as</p> <p>3. <b>Zumbis</b>, OI que permanecem no meio termo entre as duas primeiras classificações ao manterem seus escritórios ativos, sem, contudo, avançar de forma significativa na implementação dos objetivos previstos pela instituição.</p>		
<b>Dijkstra (2019)</b>	OI (1) que possuem pelo menos três estados membros, (2) realizam uma sessão plenária pelo menos a cada 10 anos e (3) têm um secretariado e endereço de correspondência (Pevehouse, Nordstrom, Warnke, 2004).	<p><b>Morte</b></p> <p>As OI são frequentemente definidas por (1) ter pelo menos três estados membros, (2) realizar uma sessão plenária pelo menos a cada 10 anos e (3) ter um secretariado e endereço de correspondência (Pevehouse, Nordstrom, Warnke, 2004). Portanto, as OI que uma vez preencheram esses critérios, mas não mais preenchem, são consideradas mortas. Esta é uma definição estrita de morte, uma vez que o limiar para estar vivo não é muito elevado.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>flexibilidade institucional da OI</li> <li>tamanho da OI - quantidade de funcionários empregados.</li> </ol>	<b>Endógenas</b>

<p><b>Eilstrup-Sangiovanni (2020)</b></p>	<p>OI (1) que possuem pelo menos três estados membros, (2) realizam uma sessão plenária pelo menos a cada 10 anos e (3) têm um secretariado e endereço de correspondência (Pevehouse, Nordstrom, Warnke 2004).</p>	<p><b>Expiração, dissolução, sucessão, fusão e desuso</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Expiração</i> ocorre quando uma instituição internacional que foi criada com um prazo de validade estipulado, encerra suas atividades após o fim desse prazo.</li> <li>2. <i>Dissolução</i> ocorre mediante consentimento das partes fundadoras e mantenedoras da instituição.</li> <li>3. <i>Sucessão</i> ocorre quando há uma substituição de uma OI por outra, a qual assumiria parte ou a totalidade das funções da instituição anterior.</li> <li>4. <i>Fusão e absorção</i>: fusão ocorre por meio da união de duas OI para a configuração de uma nova instituição. Já a absorção indica o caso no qual uma OI é incorporada por outra e a identidade jurídica desta última é mantida.</li> <li>5. <i>Desuso</i> (desuetude) acontece quando uma OI não é formalmente extinta, nem passa pelas formas anteriores, no entanto deixam de existir por longo tempo de inatividade.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Número de Estados-membros das OI.</b> No estudo, a autora leva em conta a quantidade inicial e a final de membros da OI, no caso de morte da instituição.</li> <li>2. <b>Adesão (membership):</b> que se refere às regras da instituição sobre quem pode se tornar ou não membro da OI. Nesse aspecto, uma OI seria <i>inclusiva</i> caso qualquer Estado estivesse apto para se tornar membro, mas seria <i>restritiva</i> se aplicasse algum critério de afinamento como, por exemplo, localização geográfica.</li> <li>3. <b>Mandato institucional:</b> referindo-se a área temática preeminente na organização, a qual poderia assumir uma de seis possibilidades: <i>segurança, cooperação econômica e política, cooperação em bem-estar social, funções judiciais, apoio técnico ou de pesquisa e objetivo geral</i>. Para a autora, uma OI poderia ter mais de uma área de atuação, mas geralmente uma sempre se sobressairia sobre as outras. No caso de mais de uma estarem na linha de frente, a</li> </ol>	<p><b>Endógenas</b></p>
---	--	--	--	-------------------------

			<p>OI seria integrada ao mandato de ‘objetivo geral’ (Eilstrup-Sangiovanni, 2020).</p> <p>4. <b>Escopo organizacional:</b> que compreende o rol de questões abarcadas pela OI, variando entre <i>amplo, médio e estrito</i>.</p> <p>5. <b>Região na qual a maioria dos membros da OI se localizam.</b> Esse fator traria a possibilidade de variação entre <i>intercontinental</i>, quando os membros estivessem localizados em mais de uma região do globo, mas não em todo o globo. As outras duas opções seriam OI <i>regionais</i> e <i>globais</i>.</p>	
<b>Debre e Dijkstra (2021)</b>	Entendem uma OI alinhada com a conceituação de Pevehouse, Nordstrom, Warnke (2004) como uma instituição que (1) tem no mínimo três estados membros, (2) realiza uma sessão plenária pelo menos a cada 10 anos e (3) tem um secretariado e endereço.	<p><b>Morte, substituição e integração</b></p> <p>1. A <i>substituição</i> acontece quando as atividades e funções de uma OI são transferidos para outra OI recém estabelecida com mandato, membresia e sede similares</p> <p>2. A <i>integração</i>, por outro lado, se dá quando as operações de uma instituição internacional são atribuídas à outra OI mais antiga, e aquela se torna um braço - ou substituição - da qual OI na qual está sendo integrada.</p>	<p>1. flexibilidade institucional da OI</p> <p>2. tamanho da OI - quantidade de funcionários empregados.</p> <p>3. Institucionalização</p>	<b>Endógenas</b>

		<p>3. Por fim, a <i>morte</i> institucional acontece quando não há a presença das formas anteriores de 'falhas' e a OI deixa de conter os 3 critérios validados pela concepção estreita de OI, qual sejam: (i) ter ao menos três Estados-membros, (ii) realizar uma sessão plenária anual pelo menos a cada 10 anos e (iii) ter um secretariado permanente e endereço físico (Debre e Dijkstra, 2021, p. 318, tradução própria).</p>		
<b>Bauer e Knill (2014)</b>	<p>Política Pública: Essa literatura inclui no conceito de política mais do que atos legislativos ou programas políticos, compreendendo, por sua vez, todo o conjunto de atividades legislativas e administrativas que estão tematicamente vinculadas a um campo político específico (Bauer e Knill, 2014, p. 32).</p>	<p><b>Desmantelamento de Políticas</b></p> <p>4 tipos ideais</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Desmantelamento por padrão</i></li> <li>2. <i>Desmantelamento por mudança de arena</i></li> <li>3. <i>Desmantelamento por ação simbólica</i></li> <li>4. <i>Desmantelamento Ativo</i></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Decisões de tomadores de decisão baseadas nos custos e benefícios políticos do desmantelamento <ol style="list-style-type: none"> <li>a. afetada por: fatores externos, fatores situacionais e restrições e oportunidades institucionais</li> </ol> </li> </ol> <p><b>Indicadores</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mudança no número de políticas em um setor específico ao longo do tempo</li> <li>2. Mudança no número de instrumentos políticos em um setor específico ao longo do tempo</li> <li>3. Número e grau de mudanças</li> </ol>	Exógenas

			<p>na configuração dos instrumentos políticos - ajustes positivos ou não-ajustes - com relação a regular restritividade ou generosidade do serviço</p> <ol style="list-style-type: none"><li>4. Escopo dos instrumentos políticos</li><li>5. Número de mudanças nas capacidades administrativas e procedimentais</li></ol>	
--	--	--	--	--

elaboração própria.

Fonte:

### 1.3 Análise da (im)permanência institucional dos centros de CSST brasileiros

A partir das variáveis expostas anteriormente, resumidas no Quadro 2, foram selecionadas aquelas que seriam úteis e factíveis para análise dos centros. Seguindo Skocpol e Somers (1980), Bolognesi (2022) e Botelho (2022), a análise apresentada nesta tese utiliza o termo "fator explicativo" em vez de "variável", "causa" ou "condição". A escolha de não empregar o termo variável decorre da natureza determinística e não paramétrica da análise. A opção por não utilizar o termo condição visa evitar possíveis confusões com uma abordagem configuracional de análise. Por fim, considerando o princípio da equifinalidade, o estudo não busca identificar uma causa específica para a criação e a permanência dos centros, mas sim os fatores que afetaram o resultado analisado.

A seleção levou em conta o impacto dessas variáveis, segundo a literatura, sobre a resiliência institucional, e a natureza *sui generis* dos mesmos<sup>22</sup>. A escolha tomou como base uma ordem cronológica reversa, já que trabalhos mais recentes testaram as variáveis apontadas por trabalhos anteriores, indicando o que empiricamente seria válido manter ou não na presente tese. Sendo o trabalho de Lyra e Ribeiro (2022) o mais recente da literatura abordada, três das seis variáveis mantidas (qualidade do staff, escopo organizacional e tamanho da organização internacional) coincidem com as que os autores utilizaram em sua pesquisa, na qual, através do *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), analisaram trinta e um casos de organizações latinoamericanas, a fim de responder o que leva tais instituições a serem ativas ou paralisadas. Abaixo estão listadas, primeiramente, as variáveis que serão mantidas para análise da (im)permanência e, por fim, as que não serão selecionadas.

No tocante à (im)permanência, o primeiro fator explicativo mantido foi *qualidade do staff*. Os dados da variável qualidade do staff serão coletados na listagem de remuneração por dificuldades realizada pelo Departamento de Estado dos EUA, conforme utilizado por Gray (2018). Gray (2018) utiliza a porcentagem de remuneração por dificuldade (*hardship pay*) como mediadora, pela dificuldade de medir diretamente a qualidade do staff, o que metodologicamente seria considerado uma variável *proxy*. Esse pagamento varia de acordo com a cidade na qual está baseada a sede da instituição em questão. Tal pagamento é utilizado por entender-se que algumas localidades apresentam-se à burocracia mais conveniente para se morar que outras e, por isso, são mais disputadas pelos funcionários com alta qualificação. Quanto maior o pagamento, menor a qualidade do staff. Justifica-se o uso da mesma pelo fato de que diferentes centros foram sediados em diferentes cidades brasileiras as quais estão incluídas na listagem do Departamento

---

<sup>22</sup> Um resumo da mensuração e fonte de coleta das variáveis escolhidas estão no Quadro 4 presente no Capítulo 2.

dos EUA- Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo. A hipótese lançada é a de que “a capacidade de uma organização atrair e reter funcionários talentosos está positivamente associada à vitalidade de uma organização” (Gray, 2018, p. 5, tradução própria).

Seguindo Dijkstra (2019) e Debre e Dijkstra (2021), o fator explicativo do *tamanho da organização* utilizada na pesquisa foi dividida em dois blocos para melhor análise, sendo centros com mais de cinquenta funcionários considerados instituições grandes e Centros com menos de cinquenta funcionários considerados instituições pequenas. Como supracitado, estudos sobre a sobrevivência de OIs afirmam que OIs maiores têm mais chance de durar que OIs menores. A variável *mandato institucional*, explanada por Eilstrup-Sangiovanni (2020), refere-se a área temática preeminente na organização, a qual pode assumir uma de seis possibilidades: segurança, cooperação econômica e política, cooperação em bem-estar social, funções judiciais, apoio técnico ou de pesquisa e objetivo geral. No caso de mais de uma área temática estarem na linha de frente, a OI é integrada ao mandato de ‘objetivo geral’ (Eilstrup-Sangiovanni, 2020). Os principais resultados da pesquisa de Eilstrup-Sangiovanni (2020) revelaram um impacto significativo do mandato na sobrevivência das OI ao longo do tempo. Organizações com mandato focado no apoio técnico e científico se mostraram mais sobreviventes que as dos demais mandatos. Por outro lado, OI focadas no tema da segurança tiveram um nível de resiliência menor que a média. Portanto, tais variáveis foram mantidas.

O fator *escopo organizacional* compreende o rol de questões abarcadas pela OI, variando entre amplo, médio e estrito. OIs com escopo amplo lidariam com uma diversidade grande de temas de diferentes áreas temáticas, como por exemplo, aspectos econômicos, de segurança e políticos, a ONU seria um exemplo chave. OIs com escopo restrito seriam o extremo oposto do espectro, abarcando questões técnicas altamente específicas. No meio do espectro e entre as anteriores estariam as OIs de escopo médio, que lidariam com mais de um aspecto, mas todos dentro de uma mesma grande área (Eilstrup-Sangiovanni, 2020). A pesquisa encabeçada por Eilstrup-Sangiovanni (2020) atestou que instituições com escopo amplo têm maiores chances de sobreviver ao longo do tempo do que OIs com escopo médio e restrito. Assim, essa variável também foi mantida.

O fator *institucionalização* compreende o nível de investimento colocado pelos Estados-membros no processo de construção da OI. Debre e Dijkstra (2021) utilizam a mensuração desenvolvida por Karreth e Tir (2013), que diferenciam OI com baixo, médio e alto grau de institucionalização. Para fins desta pesquisa, adaptamos a variável para analisar não só o nível de institucionalização referente ao impacto da instituição sobre o Estado membro em

questão - Brasil, mas também sobre Estados com o qual a mesma se relaciona. Nessa escala, OIs com baixo grau de institucionalização podem ter um secretariado central, mas sem uma infraestrutura burocrática substantiva; OIs com médio grau de institucionalização teriam infraestrutura burocrática substantiva, mas sem capacidade de julgar, mediar ou coagir outros Estados quanto à temática enfocada; e OIs com alto grau de institucionalização conteriam mecanismos de mediação, arbitragem e adjudicação, e/ou outros meios para coagir decisões dos Estados (Karreth e Tir, 2013, p. 101).

Por fim, o fator *desmantelamento* foi incluído e será identificada pela presença ou ausência de algum dos quatro tipos de desmantelamento, cujos indicadores se desmembram na mudança na densidade ou intensidade da política em análise, os centros. A *densidade* política é mensurada a partir da variação do número de políticas e de instrumentos políticos adotados ao longo do tempo em uma determinada área. Por outro lado, a mensuração da *intensidade* política se dá pela diferenciação dessa nas vertentes substancial e formal. No aspecto substancial, a intensidade é analisada pelo nível e âmbito da penetração regulatória. Em termos de níveis verifica-se se há um alargamento ou redução dos instrumentos políticos que apontam para se a política está sendo restringida ou ampliada. No tocante ao âmbito de regulação, a intensidade substancial é analisada ao verificar-se se o escopo de casos ou público-alvo alcançados por uma política pública sofreu decréscimo ou acréscimo ao longo do tempo. Alterações na intensidade formal da política podem abarcar retirada de recursos, mudança de órgão responsável pela implementação e monitoramento da política, mudança nos gestores chave para a política pública, dentre outros (Bauer e Knill, 2014).

Dentre as variáveis não selecionadas estão, em primeiro lugar, a variável *grau de autonomia* dado à burocracia do órgão (Haftel, 2012; Gray, 2018). A análise conduzida por Lyra e Ribeiro (2022), que incluiu trinta e uma organizações internacionais latino-americanas, demonstrou que essa condição no caso da América Latina não tem efeito sobre a variação do status de atividade das instituições internacionais. Em segundo lugar, a variável *flexibilidade institucional* também não foi selecionada, pois o estudo de Debre e Dijkstra (2021) não encontrou nenhuma evidência de que “disposições de flexibilidade, tais como cláusulas de alteração ou retirada e a precisão do mandato, possam explicar o fracasso das OI” (Debre e Dijkstra, 2021, p. 334). Apesar de serem apontadas na literatura em geral como importantes para proporcionar longevidade às instituições, na prática essas variáveis de flexibilidade institucional parecem não ter efeito sobre a resiliência das mesmas. Embora estas disposições sejam frequentemente incluídas nos tratados para facilitar a longevidade, não são a chave para a

sobrevivência. Por fim, as variáveis: *número de Estados-membros das OI, adesão (membership)* e *região na qual a maioria dos membros da OI se localizam* (Eilstrup-Sangiovanni, 2020) não foram incluídas por terem valores constantes para todos os centros em questão. Afinal, os centros possuem só um país como Estado-membro, o Brasil, não abrindo possibilidades para adesão de outros Estados, e todos se localiza(ra)m no mesmo país.

## CAPÍTULO 2 - METODOLOGIA E DESENHO DA PESQUISA

Este capítulo tem como foco explicar a metodologia da presente pesquisa. Para este fim, primeiramente abordaremos a escolha do método utilizado, sua definição, escopo, objetivos, vantagens e limitações. Trata-se do Método Comparativo de N-pequeno, nas categorias *Most Similar Systems Design (MSSD)* e *Most Different Systems Design (MDSD)*. Nessa primeira parte, também abordaremos questões relacionadas à seleção e quantidade dos casos - Centros de CSST, e aos fatores explicativos que serão utilizados (abordados no Capítulo 1).

Em segundo lugar, apresentaremos o desenho de pesquisa, centrado em explicar a aplicação do método para os fins desta pesquisa. Dessa forma, serão abordados a pergunta e objetivo principal da pesquisa, a mensuração dos fatores, as fontes e procedimentos de coleta dos dados, e os produtos esperados da análise.

### 2.1 Método Comparativo

Os métodos comparativos de N-pequeno compreendem a análise comparativa não estatística de um pequeno número de casos (George e Bennett, 2005). Tais métodos podem ser utilizados para variadas finalidades, dependendo do problema e do objetivo da pesquisa proposta. O ponto é que conhecer em profundidade um determinado caso não necessariamente possibilita analisar se os efeitos ou causas observados ocorreram em função daquela estrutura posta ou de variáveis omitidas (*cofounders*). Nesse sentido, mesmo que seja factível chegar-se a conclusões ao contrapor a teoria e o caso ou achados empíricos prévios e o caso numa lógica observacional, só a comparação permitirá elevar o controle dessa análise e traçar conclusões mais robustas sobre os efeitos e suas causas. Isso acontece pois, em primeiro plano, não existe um conceito absoluto sobre qualquer fenômeno político em análise e porque, em segundo lugar, é quase impossível depreender generalizações de um único caso. Comparar exige a tentação de tomar como garantido os achados de um único caso e exportá-los para todo o resto da população. A não comparação possui mérito na descrição e compreensão de um fenômeno, mas se o objetivo é testar ou propor relações causais, os controles metodológicos comparativos devem ser introduzidos para assegurar que aquela semelhança ou aquela diferença evidente nos casos analisados não sejam acidentais (Bolognesi, 2022).

Em suma, o método comparativo pode ser utilizado para (i) chegar-se a uma inferência causal ou descritiva a partir dos casos de interesse, isto é, identificar causas potenciais de fenômenos sociopolíticos ou elevar o nível de compreensão das relações entre variáveis

consideradas; (ii) desenvolver tipologias e conceitos; (iii) testar teorias e hipóteses, possibilitando a eliminação de explicações antagônicas sobre um fenômeno; e (iv) propor e desenvolver teorias e hipóteses sobre um fenômeno (Beach e Pedersen, 2016; Rezende, 2022).

No tocante aos pontos iii e iv, compreende-se que a comparação permite um processo de confronto das teorias com a realidade empírica, a fim de verificar a elasticidade destas para explicar os casos de interesse e, ao mesmo tempo, possibilitar explicações originais a partir das dissonâncias observadas. Subjaz à comparação está o pressuposto de que as teorias variam em função da capacidade de decifrar os fenômenos. Por isso, a comparação tem como um de seus propósitos elucidar de que forma os arcabouços teóricos são úteis ou não para os casos de interesse, na medida em que permitem discernir como se estabelecem as similaridades e diferenças entre os casos (George; Bennett, 2005; Rezende, 2022).

A pergunta que guia a presente pesquisa - **Quais foram as justificativas por trás da criação e (im)permanência dos Centros de CSST brasileiros em parceria com organizações internacionais?** - denuncia a expectativa de concretização de ao menos duas etapas necessárias à pesquisa. Em primeiro lugar, a identificação das justificativas por trás da criação e (im)permanência<sup>23</sup> de cada Centro de CSST. Utilizando o arcabouço teórico sobre a construção de parcerias de CTr entre Sul Global e ONU, e a literatura sobre (im)permanência institucional, buscou-se no primeiro capítulo dessa tese apontar as hipóteses teóricas para esses fenômenos que respaldarão a busca dos fatores citados e de outros possivelmente omitidos em cada caso. Nessa perspectiva, como apontado por George e Bennett (2005), o problema será incorporado numa avaliação bem informada que se propõe a identificar lacunas no estado atual do conhecimento, reconhecer teorias contraditórias e notificar possíveis (in)adequações nas evidências das teorias existentes. O trabalho nesse cenário compreende tanto o teste quanto o possível aperfeiçoamento e desenvolvimento de teoria.

No entanto, diante da possibilidade de que para criação e desfecho dos diferentes centros tenham-se percorrido diferentes caminhos, que comprovam e desafiam as teorias propostas ou abrem espaço para novas proposições teóricas, a segunda etapa necessária a essa pesquisa compreende também a comparação entre os casos.

Nota-se, em um primeiro momento, que a partir de órgãos públicos brasileiros diferentes e entidades do sistema ONU distintas, concretizou-se o mesmo resultado, isto é, a criação do CSST em questão. Porém, em um segundo momento, órgãos semelhantes, criados sob um mesmo arranjo, experimentaram resultados diferentes, a permanência ou impermanência

---

<sup>23</sup> Considera-se aqui dentro do conceito de impermanência a possibilidade de que o Centro tenha passado por diferentes variações discutidas no Capítulo 1, tais como: morte, substituição, integração, fusão e desmantelamento.

institucional nas suas mais variadas formas. Sendo assim, a pesquisa exige tanto uma comparação entre diferentes, quanto entre semelhantes, dando margem para o emprego do Método da Diferença (Mill, 1984) ou *Most Similar Systems Design* (MSSD) (Przeworski; Teune, 1970) no momento pré-criação e do Método da Semelhança (Mill, 1984) ou *Most Different Systems Design* (MDSD) (Przeworski; Teune, 1970) na análise da (im)permanência.

O Método da Semelhança - positivo ou de concordância - explanado por Mill (1882, 1984) tem como foco comparar conjuntos de casos que são muito diferentes entre si em termos de características, mas compartilham a presença do resultado que se deseja analisar e de uma possível fator explicativo desse resultado a qual se está buscando. Tal método deu base para o desenvolvimento por Przeworski e Teune (1970) do *Most Different Systems Design* (Desenho de Sistemas de Máxima Diferença), que trata da mesma lógica. Por outro lado, o Método da Diferença - ou negativo - também desenvolvido por Mill (1882, 1984) enfatiza a comparação entre conjuntos de casos que apresentam características semelhantes, mas diferem no *outcome* de interesse, o que, por sua vez, indica uma diferença em um ou mais fatores explicativos que estão culminando nos diferentes resultados observados. Este método fundamentou o *Most Similar Systems Design* (Desenho de Sistemas de Máxima Semelhança) explanado por Przeworski e Teune (1970). Um resumo desses modelos pode ser observado no Quadro 3 adiante.

Como exposto no Quadro 3, o modelo da máxima semelhança refere-se aos casos 1, 2 e 3, que compartilham características similares a, b e c, mas não compartilham todos do mesmo resultado. Tal evidência pode estar ligada ao fato do Caso 3 não possuir o fator 'x' que explicaria o resultado 'y' nos Casos 1 e 2, ou pode estar atrelada a fatores omitidos a serem descobertos. Em contrapartida, o segundo modelo de máxima diferença, remete a casos com características distintas, mas que compartilham o mesmo *outcome* 'y', que pode estar sendo indicado pela presença do fator 'x', ou fatores omitidos a serem analisados.

**Quadro 4 - Representação do MSSD (Método da Diferença) e MDSD (Método da Semelhança)**

	MSSD - Método da Diferença			MDSD - Método da Semelhança		
	<i>Caso 1</i>	<i>Caso 2</i>	<i>Caso 3</i>	<i>Caso 1</i>	<i>Caso 2</i>	<i>Caso 3</i>
<b>Características</b>	a	a	a	a	d	g
	b	b	b	b	e	h
	c	c	c	c	f	i

<b>Fator explicativo</b>	x	x	não x	x	x	x
<b>Outcome a ser explicado</b>	y	y	não y	y	y	y

Fonte: Bolognesi (2022, p. 23) e Botelho (2002, p. 54).

O uso do MSSD e MDSD, enquanto método comparativo em situações de N-pequeno, traz algumas implicações importantes de serem salientadas para essa pesquisa. Uma primeira, relacionada ao MDSD, trata-se da não variação do resultado. Enquanto o MSSD abrange tanto casos positivos, que possuem o outcome de interesse e o possível fator explicativo, quanto casos negativos, que não possuem nem o outcome nem o fator explicativo possível, o MDSD se aplica apenas a casos nos quais o fenômeno de interesse está presente, impedindo uma lógica contrafactual (Bolognesi, 2022). Enquanto o método da diferença demonstra semelhanças com a lógica experimental, ao abarcar casos negativos como uma forma de controle, o método da semelhança assemelha a lógica quase experimental por ser aplicado num cenário no qual o experimento não é factível (Botelho, 2022).

Contudo, George e Bennett (2005) consideram que estudos nos quais há invariância no fenômeno de interesse entre os casos selecionados não significam necessariamente um problema de viés de seleção. O ponto é que nenhum trabalho com N-pequeno poderá ser extremamente generalizado, de modo que uma análise a partir de casos restritos tende a ser muito útil para testar teorias de forma mais rigorosa ou identificar caminhos causais alternativos para resultados similares num cenário de equifinalidade.

A condição de equifinalidade, igualmente denominada de causalidade múltipla ou pluralidade de causas, pode estar presente em diversos fenômenos sociopolíticos em que se observa que o mesmo resultado provém de combinações diferentes de variáveis independentes ou condições (George e Bennett, 2005). Diante dessa possibilidade, ao aplicar o método comparativo, o pesquisador pode agir a partir de uma lógica de inferência negativa e não positiva. Isto é, o produto preeminente da pesquisa seria a eliminação de causas antes consideradas necessárias ou suficientes, e não uma confirmação robusta das causas observadas como sendo necessárias ou suficientes em todos os casos da população (Beach e Pedersen, 2016).

No MDSD, a estratégia de eliminação é empregada para excluir como causa possível para o outcome em comum nos casos, as variáveis/condições que não são verificadas em

nenhum dos casos. Em contrapartida, no MSSD, no qual casos com outcomes diferentes são comparados, a estratégia de eliminação é empregada para eliminar como causa possível para a variação entre os resultados, as variáveis/condições que são verificadas simultaneamente nos casos positivos e negativos (George e Bennett, 2005).

Outra implicação da utilização do método comparativo de N-pequeno na presente pesquisa é o entendimento de que este se classifica como determinístico e não paramétrico. O foco não é necessariamente isolar uma variável independente a fim de verificar, *ceteris paribus*, seu efeito marginal sobre a variável dependente. Essa perspectiva probabilística e linear se aplica mais a análises estatísticas quantitativas com N-médio ou grande. Comparações qualitativas com N-pequeno, por outro lado, estão mais interessadas em investigar a ausência ou presença de um fator explicativo nos casos em análise que esteja afetando a probabilidade de ocorrência do *outcome* (Bolognesi, 2022; Albala e Leal, 2022).

Por fim, outro elemento a ser destacado é que a presente pesquisa, dentro do rol de utilizações do método comparativo citados previamente, está concentrada tanto no teste quanto no possível aperfeiçoamento e desenvolvimento de teorias sobre a criação e (im)permanência institucional de Centros de CSST. Beach e Pedersen (2016) ressaltam que nesse cenário de desconfirmção e construção de teorias, não há a necessidade de que todas as causas potenciais para esses resultados sejam conhecidas previamente, nem posteriormente. De forma que, descobrir que o fator  $x^1$  foi necessário para o resultado obtido nos casos comparados não elimina o fato de outras comparações de casos futuros apontarem para fatores para além do  $x^1$ .

## 2.2 Design da Pesquisa

O problema de pesquisa que guia esse trabalho é: **Quais foram as justificativas por trás da criação e (im)permanência dos Centros de CSST brasileiros em parceria com organizações internacionais?** Dessa forma, o objetivo geral desta pesquisa foi identificar as justificativas por trás da criação e (im)permanência dos **Centros de CSST brasileiros**. Os casos não foram selecionados, tendo em vista que todos os Centros de CSST brasileiros foram incluídos na análise, isto é, não foi utilizada uma amostra, mas toda a população existente no Brasil. No entanto, compreendem uma amostra pensando em termos globais, já que, como dito anteriormente, após a criação dos centros brasileiros, outros centros foram criados no Sul Global. A escolha dos centros brasileiros para análise se justifica primeiramente por terem sido os primeiros a serem criados (ou seja, tiveram pioneirismo nesse arranjo), mas também por

terem sido considerados oficialmente pelos outros centros como fonte de inspiração para sua criação. Isto é, espera-se que uma análise dos precedentes possa servir posteriormente para analisar os posteriores, ainda que a generalização não seja o foco principal da presente pesquisa.

Os casos - os Centros de CSST brasileiros - são os objetos de comparação da pesquisa. As dimensões de análise da comparação, que consistem no âmbito no qual a mesma é realizada e os dados são coletados, são a criação e (im)permanência institucional dos centros. As variáveis e condições, que são os “conceitos cujos valores assumidos variam de um caso a outro na dimensão de análise” (Botelho, 2022), correspondem nessa pesquisa aos fatores expressos no capítulo 1 que, segundo as teorias explanadas, podem explicar a criação e permanência das instituições aqui estudadas. A coleta de dados se deu por múltiplos meios: (i) entrevistas qualitativas em profundidade<sup>24</sup> com burocratas dos centros que atuaram em cargos de alto escalão, tanto no processo de criação quanto de (im)permanência dos mesmos; (ii) por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação preconizada pela Lei 12.527/2011 (Brasil, 2011), que estabelece as normas para o exercício do direito constitucional de obter informações públicas; e (iii) pela coleta de dados diretamente feita nos sites oficiais dos centros e documentações voluntariamente fornecidas pelo *staff* dos mesmos.

Como dito anteriormente, a partir das variáveis expostas no capítulo 1, extraídas da literatura, foi realizada uma filtragem para identificar as variáveis que se aplicariam para a análise dos centros, aqui considerados como fatores. Um resumo da mensuração e fonte de coleta das variáveis escolhidas estão no Quadro 4. Ressalta-se que o estudo mapeou fatores adicionais, não previstas pela literatura utilizada, e que serão apresentados adiante nos resultados (Capítulo 3).

#### Quadro 5 - Mensuração e fonte de coleta das variáveis

	<b>Fator</b>	<b>Forma de mensuração</b>	<b>Fonte de coleta</b>
	Estratégia diante do alargamento da influência econômica e política das potências médias e a (re)emergência da CSS.	Ausência - Presença	Entrevista

<sup>24</sup> Para detalhamento do roteiro e esquema das entrevistas checar o Apêndice 2. Os dados coletados através de entrevista qualitativa foram analisados qualitativamente; isto é, se adotou uma análise de conteúdo ou lógica de ‘texto como dado’ pois, em primeiro lugar, a partir da leitura da transcrição foi possível identificar a presença ou ausência das hipóteses buscadas e, em segundo lugar, pelas entrevistas terem como foco funcionários de alto-escalão que integraram o processo de criação e permanência, não foram coletadas em grande número.

<b>C R I A Ç Ã O</b>	Estratégia diante da diminuição generalizada na quantidade de doações feitas ao Sistema ONU pelos países desenvolvidos.	Ausência - Presença	Entrevista
	Estratégia de Política Externa	Ausência - Presença	Entrevista
	Estratégia para superar os entraves políticos, legais, orçamentários e operacionais de implementação da CSS.	Ausência - Presença	Entrevista
	<b><u>Fator(es) não previsto(s) pela literatura utilizada</u></b>		
<b>I M P E R M A N Ê N C I A</b>	Qualidade do staff de uma instituição (Gray, 2018)	Remuneração por dificuldade dada aos funcionários da instituição que <b>pode variar entre 0 - 35%</b> de acordo com a classificação da cidade na listagem.	Listagem de remuneração por dificuldades realizada pelo Departamento de Estado dos EUA <sup>25</sup>
	Tamanho da OI - quantidade de funcionários empregados (Dijkstra, 2019; Debre e Dijkstra, 2021)	<b>Grande:</b> instituição com mais de cinquenta funcionários <b>Pequena:</b> instituição com menos de cinquenta burocratas Será considerada a quantidade de funcionários empregada pelo Centro no ano de encerramento do órgão.	Dados cedidos pelo Staff do Centro ou obtidos através do E-SIC.
	Mandato institucional (Eilstrup-Sangiovanni, 2020)	Área temática preeminente na organização: a) <b>segurança,</b> b) <b>cooperação econômica e política,</b> c) <b>cooperação em bem-estar social,</b> d) <b>funções judiciais,</b> e) <b>apoio técnico ou de pesquisa</b> f) <b>e objetivo geral</b>	Tratados de criação da instituição - cedidos pelo Staff do Centro ou obtidos através do E-SIC e triangulação com entrevistas.

<sup>25</sup> Disponível em: <https://aoprals.state.gov/Web920/hardship.asp>

	<p>Escopo organizacional (Eilstrup-Sangiovanni, 2020)</p>	<p>Compreende o rol de questões abarcadas pela OI, variando entre <i>amplo</i>, <i>médio</i> e <i>estrito</i>.</p> <p><b>Amplo:</b> lidariam com uma diversidade grande de temas de diferentes áreas temáticas, como por exemplo, aspectos econômicos, de segurança e políticos.</p> <p><b>Médio:</b> lidariam com mais de um aspecto, mas todos dentro de uma mesma grande área.</p> <p><b>Restrito:</b> seriam o extremo oposto do espectro, abarcando questões técnicas altamente específicas.</p>	<p>Tratados de criação da instituição - cedidos pelo Staff do Centro ou obtidos através do E-SIC e triangulação com entrevistas.</p>
	<p>Institucionalização (adaptado de Debre e Dijkstra, 2021)</p>	<p><b>Baixa:</b> podem ter um secretariado central, mas sem uma infraestrutura burocrática substantiva.</p> <p><b>Média:</b> têm infraestrutura burocrática substantiva, mas sem capacidade de julgar, mediar ou coagir outros estados quanto à temática enfocada.</p> <p><b>Alta:</b> contém mecanismos de mediação, arbitragem e adjudicação, e/ou outros meios para coagir decisões dos Estados.</p>	<p>Tratados de criação da instituição - cedidos pelo Staff do Centro ou obtidos através do E-SIC e entrevistas.</p>
	<p>Desmantelamento (Bauer e Knill, 2014)</p>	<p><b>Ausência - Presença</b> de um dos 4 tipos de desmantelamento</p> <p>Indicadores:</p> <p><b>Quantidade de Políticas:</b> mudança no número de políticas em um setor específico ao longo do tempo</p> <p><b>Quantidade de instrumentos:</b> mudança no número de instrumentos políticos em um setor específico ao longo do tempo</p> <p><b>Intensidade substancial:</b> número e grau de mudanças na configuração dos instrumentos políticos - ajustes positivos ou não-ajustes - com relação a regular restritividade ou generosidade do serviço e escopo dos instrumento políticos.</p> <p><b>Intensidade formal:</b> número de mudanças nas capacidades administrativas e procedimentais.</p>	<p>Entrevistas e triangulação com dados obtidos através do E-SIC</p>
	<p><b><u>Fator(es) não previsto(s) pela literatura utilizada</u></b></p>		

Fonte: elaboração própria com base na literatura citada.

### **CAPÍTULO 3 - CRIAÇÃO E (IM)PERMANÊNCIA DOS CENTROS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL TRIANGULAR BRASILEIROS EM PARCERIA COM ENTIDADES DA ONU**

Esse capítulo abarca os resultados dessa tese cujo objetivo principal foi responder a seguinte pergunta: Quais foram as justificativas por trás da criação e (im)permanência dos Centros de CSST brasileiros em parceria com organizações internacionais? Dessa forma, os resultados e discussões sobre a criação e (im)permanência dos centros são pautados numa triangulação dos seguintes dados:

- a) Dados obtidos através de entrevistas semiestruturadas realizadas entre 2021 e 2024, por meio de videoconferências, conforme esquema e roteiros apresentados no Apêndice 1. Ao todo foram conduzidas dez entrevistas - duas com um mesmo entrevistado -, com duração média de uma hora e trinta minutos, com funcionários dos centros, organismos internacionais e do governo brasileiro que estiveram envolvidos no processo de criação e encerramento - no caso dos que não estão mais em vigência - dos órgãos em análise. Dentre os entrevistados estão três diretores de centros, três coordenadores que atuaram diretamente com os diretores, um diplomata brasileiro, um burocrata internacional que atuava no Banco Mundial, e um burocrata nacional lotado na época na Presidência da República nos governos Dilma e Lula atuando no diálogo com os Ministérios e o Itamaraty sobre a dimensão internacional das políticas públicas sociais.<sup>26</sup> Os entrevistados assinaram um Termo de Consentimento Livre, tomando ciência sobre o objetivo da pesquisa e consentindo com o uso integral dos dados na presente tese. Pelo fato de nem todos consentirem com a publicização de seus nomes, optou-se pela não identificação de todos, posto que as informações das entrevistas comumente remeteram a dados fornecidos por outros entrevistados, o que possibilitaria a identificação.
- b) Acordos de criação dos centros, firmados entre o governo brasileiro e a entidade da ONU correspondente, cedidos pelo MRE através da Plataforma Integrada de Ouvidoria e

---

<sup>26</sup> É importante salientar que, ainda que os centros de CSST aqui estudados tenham sido criados como parcerias do governo brasileiro com entidades da ONU, apenas uma entrevista foi realizada com colaborador da entidades da ONU per si, as demais foram conduzidas com o staff dos centros analisados ou burocratas das contrapartes brasileiras. Isso se deu principalmente pelo fato de grande parte dos colaboradores chave que estavam envolvidos na criação/encerramento desses centros não estarem atualmente trabalhando para esses organismos internacionais, o que dificultou grandemente o acesso a estas pessoas. No entanto, a posição oficial das entidades foi coletada por meio das entrevistas dos colaboradores dos próprios centros analisados, que tiveram contato direto com os representantes das entidades da ONU, e por meio dos Telegramas e Circulares Telegráficas citados que expuseram com detalhes o posicionamento desses representantes no processo de criação e ou fechamento dos centros analisados.

Acesso à Informação preconizada pela Lei 12.527/2011 (Brasil, 2011) ou fornecidos diretamente por funcionários dos Centros.

- c) Cento e sessenta e nove páginas de telegramas e circulares telegráficas datados entre 2001 e 2022, com assuntos concernentes aos centros, permutados principalmente entre o Ministério das Relações Exteriores no Brasil (SERE) e a Missão do Brasil junto às Nações Unidas (DELBRASONU) em Nova Iorque, cedidos pelo MRE através da Plataforma Integrada de Ouvidoria e da Lei 12.527/2011 (Brasil, 2011).

A apresentação dos resultados seguirá uma ordem cronológica, sendo assim os dados do IPC-IG (2002) serão apresentados primeiramente, seguido da apresentação dos resultados relacionados ao CEAH (2011), DRR (2012), Centro Rio+ (2013) e, por fim, ao WWP (2013).

### **3.1 International Policy Center for Inclusive Growth (IPC-IG)**

#### *3.1.1 Fase 1 - 2001-2006: negociação, criação e estabelecimento do IPC*

A iniciativa para criação do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)<sup>27</sup>, inicialmente reputado como Centro Internacional para Redução da Pobreza (IPC)<sup>28</sup>, proveio do PNUD e não do governo brasileiro (Entrevista 1<sup>29</sup>, 2021; Entrevista 5<sup>30</sup>, 2022; Telegrama nº 00419 de 21/03/2003). No Telegrama nº 02710 de 06/11/2001 o Embaixador Gelson Fonseca Jr. da DELBRASONU informou o Diretor Geral da ABC sobre carta recebida do administrador do PNUD, na época Mark Malloch Brown, a respeito da proposição de declaração conjunta para o estabelecimento de unidade temática do PNUD dedicada a estudos sobre redução da pobreza no Brasil, que já teria sido apresentada pela entidade da ONU ao Itamaraty. No Telegrama, Fonseca Jr. informa o interesse do PNUD de que o documento fosse assinado quando o Presidente FHC estivesse em Nova Iorque naquele ano. É salientado no documento que a assinatura de criação da unidade temática expressaria o interesse mútuo em cooperar para promover a CSS e a erradicação da pobreza.

De acordo com os dados coletados, tal iniciativa se deu pela combinação de dois fatores: (i) uma atuação expressiva do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), principalmente da pessoa do pesquisador Ricardo Paes de Barros, na condução de pesquisas e análises sobre pobreza e desigualdade na América Latina, e o (ii) empenho do governo do ex-Presidente

<sup>27</sup> International Policy Center for Inclusive Growth (Ajuste Complementar Brasil-PNUD de 2009)

<sup>28</sup> International Poverty Center (Ajuste Complementar Brasil-PNUD de 2002)

<sup>29</sup> Entrevista de pesquisa concedida em 30 de Novembro de 2021, por videoconferência.

<sup>30</sup> Entrevista de pesquisa concedida em Fevereiro de 2022, por videoconferência.

Fernando Henrique Cardoso (FHC) na temática social. Ricardo Paes de Barros atuou entre 1999 e 2002 como diretor do Conselho de Estudos Sociais do IPEA, e ficou conhecido pelas pesquisas que conduziu para o PNUD na América Latina, sobretudo na América Central, especialmente Honduras, Nicarágua, e Panamá, centradas na mensuração da pobreza e desigualdade. Nessa época, Enrique Ganuza atuava como economista-chefe no Bureau para a América Latina e o Caribe do PNUD, e foi a contraparte que negociou a criação no Brasil do que chamavam de unidades temáticas (*thematic facilities*) e que hoje se chamam Centros de Políticas e Programas do PNUD (Entrevista 5, 2022<sup>31</sup>).

Para além desse evidente desempenho do governo brasileiro na condução de pesquisas e estudos sobre a pobreza e desigualdade através do IPEA, a atuação do ex-Presidente FHC na construção de políticas públicas de cunho social influenciou na decisão de criação do órgão no Brasil. No Telegrama nº 00419 de 21/03/2003, o embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, da DELBRASONU, transmitiu um comunicado ao MRE sobre o encontro realizado com o então administrador do PNUD em Nova Iorque, o já citado Mark Malloch Brown. No documento o embaixador destacou que, na ocasião do encontro, Brown lembrou-lhe do prêmio outorgado pelo PNUD ao ex-presidente FHC em reconhecimento dos esforços de seu governo na área social. Brown reiterou que nenhum outro presidente havia feito tanto pelo desenvolvimento humano quanto FHC. Nesse sentido, o PNUD via o Brasil como um parceiro e reconhecia a importância da expertise brasileira na área social, e essa, segundo Brown, teria sido uma das razões para o lançamento da iniciativa de estabelecer o Centro Internacional para Redução da Pobreza<sup>32</sup> (Telegrama nº 00419 de 21/03/2003).

O acordo de criação do IPC foi assinado em 1º de Outubro de 2002, consistindo no Ajuste Complementar<sup>33</sup> estabelecido entre o governo Brasileiro e o PNUD. O documento traz como fundamento para o trabalho do IPC a cooperação técnica especializada e a CSS, ambos como instrumentos para o aprendizado e compartilhamento de boas práticas no âmbito do desenvolvimento sustentável. Ainda, reitera que o PNUD decidiu estabelecer uma unidade

<sup>31</sup> Entrevista de pesquisa concedida em Fevereiro de 2022, por videoconferência.

<sup>32</sup> Na ocasião, Malloch pediu que o embaixador ajudasse com as negociações sobre a sede da unidade que estavam emperradas. É oportuno lembrar que as atividades do IPC-IG só iniciaram em 2004 no Brasil e com sede em Brasília devido ao interesse do Itamaraty. Para o PNUD o lugar de sede não fazia diferença, e o que o governo brasileiro decidisse seria feito (Telegramas nº nº 00419 de 21/03/2003; Telegrama nº 00985 de 05/06/2003; Entrevista 5, 2022)

<sup>33</sup>O título completo do acordo é Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas, a Organização Internacional do Trabalho, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, a Organização de Aviação Civil Internacional, Organização Mundial da Saúde, a União Internacional de Telecomunicações, a Organização Meteorológica Mundial, a Agência Internacional de Energia Atômica e a União Postal Universal para a operação no Brasil da Unidade Temática do PNUD sobre Redução da Pobreza. Nos referimos a este como Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2002.

temática no Brasil sobre redução da pobreza para servir todas as regiões do mundo, com foco em países em desenvolvimento (Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2002). De acordo com o documento, o Centro Internacional de Políticas para Redução da Pobreza seria estabelecido no Rio de Janeiro, o que não aconteceu devido ao pleito do Itamaraty para que a sede fosse em Brasília (Entrevista 5, 2022). Conforme o art. 4 do acordo, as atividades desenvolvidas pelo IPC incluiriam

[...] organização de missões de consultorias de alto nível para outros países; recepção de formuladores de políticas e pesquisadores convidados; treinamento e atividades de desenvolvimento de capacidade; apoio ao estabelecimento de redes de conhecimento em análise de políticas sociais e econômicas; e o estabelecimento de parcerias com instituições formuladoras de políticas de outros países (Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2002 art. 4º).

O IPEA ficou como contraparte brasileira e ponto focal do governo brasileiro na implementação das atividades do IPC. As três áreas principais de atuação designadas foram “medição da pobreza e de padrões de vida, reforma de políticas a favor dos pobres e estratégias de redução de pobreza” (Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2002 art. 5º). Em termos financeiros, ficou acordado que o PNUD cobriria os

a) vencimentos do Diretor e do quadro de pessoal internacional do CIPRP, assim como do pessoal internacional periodicamente comissionado no Centro; b) despesas referentes a outras espécies de colaboração, tais como serviços de consultoria e comissões ad-hoc; c) contribuições para cobrir, sempre que necessário, missões de peritos de curto prazo, destinadas a facilitar o estudo de problemas específicos em países em desenvolvimento, dentro do programa de atividades desenvolvidas pelo CIPRP; d) contribuições para cobrir, sempre que necessário, no todo ou em parte, o custo de eventos, como conferências, seminários e cursos de treinamento, cuja realização o CIPRP possa considerar relevante, de conformidade com o seu mandato e o seu programa de atividades; e) contratação de funcionários locais que servirão ao CIPRP, segundo suas regras, regulamentos e procedimentos, conforme a Seção 17, do Artigo V, da Convenção de Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2002 art. 9º).

O governo brasileiro, por outro lado, se comprometeu em ceder o espaço físico para funcionamento do centro, que ficou instalado inicialmente dentro da sede do IPEA em Brasília. Ademais, o governo acordou fornecer suporte técnico por meio do IPEA com a provisão de três profissionais por tempo integral anualmente, sem ônus para o PNUD. Não se acordou que o governo brasileiro ficaria responsável por outras contribuições obrigatórias ao centro (Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2002 art. 11º). O acordo foi estabelecido sem prazo de validade; contudo, foi firmado que se uma das partes quisesse encerrá-lo, deveria denunciá-lo, e a denúncia valeria noventa dias após o recebimento da notificação pela contraparte (Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2002 art. 14º).

Num estudo sobre a consolidação de parcerias entre Brasil e China e entidades da ONU com vistas à transferência de políticas públicas, Haug e Waisbich (2022) identificam a existência

de três fases ao longo dos anos. A primeira fase, que abarcaria, no caso brasileiro, a década de 1990 e a primeira década dos anos 2000, teria como marco a criação do IPC-IG. Esse centro, ao lado do Centro Internacional de Redução da Pobreza na China (IPRCC), estabelecido em 2004, foi um modelo institucional pioneiro dentro do contexto de parcerias entre Sul Global-ONU e tornou-se um exemplo de estrutura e método de funcionamento para outros centros que vieram a ser criados tanto dentro do guarda-chuva PNUD quanto com outras entidades do Sistema ONU (Haug e Waisbich, 2022).

O primeiro diretor do IPC foi o pesquisador indiano Nanak Kakwani, renomado por suas pesquisas relacionadas à redução da desigualdade, dentre as quais desenvolveu uma metodologia para medir a pobreza. A escolha pelo economista transpareceu o objetivo do PNUD de que o IPC se tornasse um *advisory service* para fazer diagnósticos de pobreza e de evolução de desigualdade, e eventualmente trazer recomendação de políticas, já que o foco no princípio estava em pesquisar sobre pobreza e desigualdade e não no assessoramento de políticas públicas. Na ocasião o PNUD também destinou ao IPC experts no tema central do órgão, que vieram do *Bureau for Development Programme*<sup>34</sup> da sede em Nova Iorque (Entrevista 5, 2022). Em entrevista concedida ao IPEA em 2006, ano em que finalizou suas atividades no IPC, Nanak Kakwani descreveu como interessante a experiência de vir ao Brasil e montar o centro do zero, em Janeiro de 2004. Sobre o trabalho do IPC, Kakwani relatou que o tema intencionalmente enfatizado era a mensuração e o monitoramento da pobreza. O ex-diretor, ao relatar o que se demandava do órgão, fez a seguinte declaração:

...geralmente, os governos querem saber como a pobreza muda no decorrer do tempo porque eles querem monitorar isso para reorientar as políticas se necessário. Portanto, é importante acompanhar essa transformação e também descobrir como a pobreza está distribuída na população. Quem são os pobres? Onde e quem são os pobres? Onde eles estão? O que fazem? Quanto sofrem? Essas informações são muito úteis para entender a extensão e a natureza da pobreza. Eu coloquei muita ênfase nessa área porque não há muitos dados e indicadores nesse segmento. E tínhamos de ser internacionais. Então, a primeira coisa que fiz foi contratar um gerente de dados para coordenar a informação vinda de todas as partes do mundo. Hoje, nós temos aqui uma base de dados muito boa e podemos fazer muitas análises internamente sem precisar ir até os países estudados para realizar pesquisas in loco. Isso aumentou muito nosso potencial de produção, já que basta ter a metodologia e aplicar de forma direta sobre os dados disponíveis. Nós começamos aqui muitas pesquisas importantes, sobretudo aquelas ligadas ao que é conhecido como crescimento pró-pobre<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Atual *Bureau for Policy and Programme Support* (BPPS) que gerencia os atuais Centros de Políticas e Programas do PNUD.

<sup>35</sup> Nanak Kakwani - Economista indiano desenvolveu uma nova metodologia para medir a pobreza. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1339:ent](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1339:ent). Acesso em maio de 2024.

Como visto, a negociação para criação do IPC-IG se deu no governo FHC e a implementação ficou por conta do primeiro mandato do Presidente Lula (2003 - 2006). A ideia original foi mais fundamentada na capacidade técnica que havia no IPEA de apoiar pesquisas sobre pobreza e desigualdade no mundo do que da ideia do Brasil ter naquele momento políticas públicas exportáveis interessantes que despertassem o interesse mundial. Mais tarde, com o acordo de 2009, mais focado na transferência de políticas públicas brasileiras, isso se altera. Contudo, como o IPC surge antes ou concomitante ao lançamento das políticas públicas brasileiras que ganharam maior reputação internacional, como o Programa Bolsa Família e o Programa Fome Zero, não se tinham as avaliações desses programas, nem seu escalonamento, de modo que um viés mais acadêmico e de pesquisa era mais forte no *International Poverty Center* (2002), do que no *International Policy Center for Inclusive Growth* (2009).

O Quadro 6 abaixo resume a triangulação dos dados concernentes à criação do IPC-IG tendo em vista as motivações teóricas apresentadas no capítulo 1. No tocante ao PNUD, entidade da ONU integrante da parceria, não se verificou que a iniciativa se deu como uma estratégia diante da diminuição generalizada na quantidade de doações feitas ao Sistema ONU pelos países desenvolvidos. Com relação ao financiamento, o art. 9º do Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2002 - e posteriormente o art. 10 do Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2009 - responsabilizou o PNUD por grande parte dos gastos concernentes ao centro. Assim, o governo brasileiro não ficou responsável por aportar nenhum recurso obrigatório para além dos recursos *in-kind* que ofereceria, isto é, a estrutura física para a sede do centro e pesquisadores do IPEA para trabalharem no órgão. Contudo, como será visto adiante<sup>36</sup>, o PNUD não cumpriu plenamente com as obrigações acordadas pois, sobretudo após a criação do Centro Rio+, e o IPC-IG, teve que criar estratégias diversas de multi-financiamento para preservar seu funcionamento (Entrevista 5, 2022; Telegrama nº0583 de 28/06/2017).

Em se tratando da possibilidade de criação do centro ser uma aproximação do PNUD tendo em vista o aumento da influência política e econômica do Brasil e expressividade da CSS por ele empenhada, verificou-se que este foi o caso do IPC-IG se levarmos em conta o aumento da influência política (mas não da reemergência da CSS). A expertise brasileira em termos de pesquisa sobre temas sociais, como redução da pobreza e desigualdade e a articulação de programas e políticas sociais no governo FHC, colocou o país em um holofote para a entidade, demonstrando que fatores não previstos cooperaram para o resultado observado. O PNUD via o Brasil como um parceiro e reconhecia a importância da expertise brasileira na área social, e essa,

---

<sup>36</sup> No subtópico 'Fase 3 - 2013- 2022: criação Centro Rio+, perda do status de centro global e suporte PNUD, negociação para reintegração e encerramento'.

segundo o então administrador do PNUD em Nova Iorque, teria sido uma das razões para o lançamento da iniciativa de estabelecer o Centro Internacional para Redução da pobreza no Rio de Janeiro. Cumpre ressaltar que o sucesso na construção de programas e políticas públicas sociais e seu impacto na redução da fome e pobreza nos dois primeiros mandatos do governo Lula (2003-2010) se tornaram, como se verá adiante, elementos cruciais para construção dos centros seguintes.

Quanto ao Brasil, não se verificou uma estratégia de Política Externa robusta para implementação do órgão, pelo menos no momento de negociação e criação entre 2001 e 2002<sup>37</sup>, assim como não se observou que o centro se portou como uma estratégia para superar os entraves políticos, legais, orçamentários e operacionais de implementação da CSS. Como supracitado, o próprio PNUD propôs ao Itamaraty uma declaração conjunta com o governo brasileiro para fundar a unidade temática do IPC entre 2001 e 2002. Itamaraty e DELBRASONU participaram ativamente da negociação de criação, mas inicialmente não houve estratégia de PEX clara empenhada pelo Brasil para que isso acontecesse.

No que se refere à superação de entraves, os dados coletados mostram que naquele momento também não foi algo que o governo brasileiro tinha em mente. As entrevistas e documentos analisados demonstraram que, apesar de isso não ter sido visto no caso do IPC-IG em seu início, foi certamente uma opção para os centros que vieram a existir posteriormente. Em termos do IPC-IG, o Brasil reagiu à proposta do PNUD, que inicialmente tinha um foco maior de pesquisa e análise do que em implementação da CSS e cooperação técnica brasileira. Com o tempo isso se alterou, mas o PNUD terminou se apoiando mais no que o Brasil tinha pra oferecer, em termos da expertise técnica, da construção de políticas públicas e contribuições financeiras, do que o oposto (Entrevista 1, 2021; Entrevista 5, 2022).

---

<sup>37</sup>Como será visto no subtópico ‘Fase 2 - 2007-2013: reconhecimento expressivo do centro, transição para IPC-IG, novo Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2009’, esse cenário se altera no momento pré-Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2009 e também após 2013, com as negociações para reintegração do IPC-IG à Rede de Política Global do PNUD que abarca os Centros Globais de Políticas e Programas.

**Quadro 6 - Motivações por trás da criação do IPC-IG**

Ator	Fator	Mensuração	Resultado	Explicação	Fonte
<b>PNUD</b>	Estratégia diante do alargamento da influência econômica e política das potências médias e a (re)emergência da CSS.	Ausência / Presença	Presença	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pode-se considerar a criação do IPC-IG como estratégia diante do alargamento da influência política do Brasil, na medida em que os dados relatam que o PNUD via o Brasil como um parceiro e reconhecia a importância da expertise brasileira na área social, e essa, segundo o então Administrador do PNUD em Nova Iorque teria sido uma das razões para o lançamento da iniciativa de estabelecer o Centro Internacional para Redução da pobreza no Rio de Janeiro</li> <li>- No entanto, não se aponta aqui o elemento da CSS como motivador pois o IPC-IG é criado tendo a cooperação técnica e CSS do Brasil como finalidade e não como causa para a iniciativa.</li> </ul>	Entrevista 5, 2022; Telegrama nº 02710 de 06/11/2001; Telegrama nº 00419 de 21/03/2003, Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2002.
	Estratégia diante da diminuição generalizada na quantidade de doações feitas ao Sistema ONU pelos países desenvolvidos.	Ausência / Presença	Ausência	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nenhum dado coletado apontou para essa afirmativa,</li> <li>- No Ajuste Complementar Brasil-PNUD de 2002 que criou o centro, o PNUD se comprometeu com grande parte dos custos financeiros de funcionamento do centro, ainda que, posteriormente, não tenha cumprido suas obrigações plenamente.</li> </ul>	Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2002
<b>Brasil</b>	Estratégia de Política Externa.	Ausência / Presença	Ausência	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PNUD propôs ao Itamaraty declaração conjunta com o governo brasileiro para fundar a unidade temática do IPC.</li> <li>- Itamaraty e DELBRASONU participaram ativamente da negociação de criação, mas inicialmente não houve estratégia de PEX clara empenhada pelo Brasil para que isso acontecesse.</li> </ul>	Entrevista 5, 2022; Telegrama nº 02710 de 06/11/2001; Telegrama nº 00419 de 21/03/2003, Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2002.

	Estratégia para superar os entraves políticos, legais, orçamentários e operacionais de implementação da CSS.	Ausência / Presença	Ausência	- O Brasil reagiu a proposta do PNUD na criação do IPC-IG, que inicialmente tinha um foco mais de pesquisa do que de implementação da CSS e Cooperação Técnica brasileira, com o tempo isso se alterou, mas o PNUD se apoiou mais no que o Brasil tinha pra oferecer do que o oposto.	Entrevista 4, 2022 <sup>38</sup> ; Entrevista 5, 2022.
	<i>Construção e implementação de instituições, políticas públicas e programas em uma área temática específica que tornaram o Brasil referência e fonte de soluções inovadoras.</i> <sup>39</sup>	Ausência / Presença	Presença	- <i>Atuação expressiva do IPEA, principalmente da pessoa do pesquisador Ricardo Paes de Barros, na condução de pesquisas e análises sobre pobreza e desigualdade na América Latina, e empenho do governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) na temática social.</i> - <i>Ricardo Paes de Barros atuou entre 1999 e 2002 como diretor do Conselho de Estudos Sociais do IPEA, e ficou conhecido pelas pesquisas que conduziu para o PNUD na América Latina, sobretudo América Central,</i>	<i>Entrevista 5, 2022; Entrevista 10, 2024; Telegrama n° 02710 de 06/11/2001; Telegrama n° 00419 de 21/03/2003, Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2002.</i>

Fonte: elaboração própria com base nas fontes citadas.

<sup>38</sup> Entrevista de pesquisa concedida em Fevereiro de 2022, por videoconferência.

<sup>39</sup> Os fatores destacados em itálico nos quadros se referem àqueles não previstos nas teorias escolhidas, mas presentes nos casos.

### 3.1.2 Fase 2 - 2007-2013: reconhecimento expressivo do centro, transição para IPC-IG, novo Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2009

A partir de 2007 o IPC-IG ganhou grande expressão com o desenvolvimento de um estudo comparativo para medir a focalização e impacto de programas de transferência de renda, incluindo o Bolsa Família. Para além da discussão metodológica que o estudo trouxe, ao afirmar que a metodologia de renda auto reportada utilizada no Brasil não tinha grande diferença na prática do método diferente adotado por outros países latino americanos, a pesquisa mostrou a grande contribuição que o Programa Bolsa Família tinha para a redução da desigualdade, apesar de ter um custo baixo do ponto de vista orçamentário. Esse trabalho gerou grande repercussão para o IPC, tanto dentro do Brasil (onde a pesquisa ganhou capa de edição de jornais de grande circulação como a Folha de São Paulo) quanto externamente, com a provisão de financiamento de agências de cooperação bilaterais como o *Department for International Development* (DFID) do Reino Unido para condução de pesquisas pelo IPC-IG com esse cunho (Entrevista 5, 2022).

No entanto, a versão preliminar do Plano Estratégico do PNUD 2008-2011, circulada em 2007, movimentou o Itamaraty e a DELBRASONU em torno de uma preocupação sobre a preservação do IPC-IG. O Itamaraty demonstrou que cultivava expectativas de que o IPC-IG - e os demais centros de políticas e programas do PNUD - tivesse sido citado no documento como “instrumento de alta capacidade técnica ao dispor do governo de países em desenvolvimento”. A preocupação veio à tona pois em Setembro de 2007 seria realizada a Segunda Sessão anual da Junta Executiva do PNUD, na qual discutiriam o Plano Global de Cooperação, documento que tratava do financiamento das atividades dos centros globais, entre tais o IPC-IG. Por isso, a SERE solicitou à DELBRASONU que entrasse em contato com o administrador do PNUD em Nova Iorque para buscar informações sobre o que estaria sendo pensado em torno do IPC-IG (Telegrama nº00646 de 10/07/2007, p. 3).

De acordo com as solicitações da SERE, a embaixadora da DEBRALSONU, Maria Luiza Ribeiro Viotti encontrou-se no dia 20/07/2007 com os funcionários do PNUD Terence Jones e Selim Jahan, ambos indicados pelo administrador Kermal Davis, para dialogar sobre o status do IPC-IG. Na ocasião, os representantes do PNUD comunicaram a extensão de um ano do Plano Global de Cooperação que manteria o financiamento para o IPC-IG. Ainda, relataram sobre a avaliação interna que estava prestes a ser realizada sobre o IPC-IG e demais centros residentes em Oslo e Nairóbi, a fim de identificar alinhamento dos órgãos às atividades do

PNUD. O foco do IPC-IG dentro da estrutura geral seriam as parcerias de CSS (Telegrama nº01826 de 1/08/2007).

A embaixadora indicou, no Telegrama nº 01826 de 1/08/2007, que percebeu haver problemas associados à aparente pouca visibilidade das ações do IPC-IG e o impacto de suas atividades no conjunto do trabalho do PNUD e seus financiadores. Mesmo tendo-se consciência do excelente trabalho do IPEA, considerava-se que o Instituto precisaria ganhar maior exposição internacional e se engajar com parceiros na Índia e China, de forma a desenvolver um programa mais interativo e participativo em esforços internacionais coordenados de apoio à luta contra a pobreza. Por isso, Terence Jones sugeriu que o governo brasileiro lograsse contatos políticos com demais parceiros do Sul Global para o centro.

Um ano depois, no fim de 2008, o PNUD publicou o Documento de Projeto do IPC-IG para os anos seguintes. O documento mencionou o resultado da avaliação interna realizada sobre o IPC-IG, através da qual chegou-se a seguinte conclusão:

O IPC tem tido grande sucesso em estabelecer-se como um centro de excelência, atraindo atenção e visibilidade e conquistando respeito intelectual. Os seus programas de investigação centraram-se em: transferências monetárias e protecção social; Cooperação Sul-Sul: Brasil e África em matéria de protecção social; igualdade de género; políticas económicas, ODM e pobreza; políticas macroeconómicas para combater o VIH/SIDA; e o estado da economia mundial. O IPC realizou pesquisas aplicadas e divulgou os resultados dentro e fora do PNUD. O número e a frequência das suas publicações aumentaram significativamente. No geral, o IPC melhorou dramaticamente o seu alcance internacional. Nos seis meses de 2008, o total de downloads de publicações do IPC atingiu 135.000, contra 100.000 em 2007. Esta estatística por si só verifica a extensão do alcance global do IPC. Parte deste sucesso é o conteúdo das publicações do IPC e o esforço concertado para expandir o seu alcance (Documento de Projeto do PNUD do IPC-IG (2009-2011) de 20 de Novembro de 2008).

A avaliação demonstra uma possível atuação mais empenhada do IPC-IG frente aos alertas da DEBRALSONU relatados em 2007. Em abril de 2009, o então ministro chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), Mangabeira Unger, reafirmou, em visita ao PNUD em Nova Iorque, o empenho do governo brasileiro em renovar o IPC-IG, torná-lo mais internacional e aumentar seu escopo de atuação. Considerou, além de outras medidas, fazer eventos internacionais em Brasília com personalidades reconhecidas pelo engajamento em projetos de combate à pobreza e representantes de governo e da sociedade civil (Telegrama nº01015 de 24/04/2009). O Ajuste Complementar Brasil-PNUD de 2009, responsável pela renovação do IPC-IG, foi assinado em 30 de junho de 2009, dois meses após essa visita (Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2009).

Tais fatos apontam para duas asserções acerca do IPC-IG. Em primeiro lugar observou-se que inicialmente, no processo de negociação e criação do Centro entre 2001 e 2002, houve

bastante movimentação e intencionalidade do PNUD para que a parceria se firmasse. Porém, ao longo dos anos, o governo brasileiro (através do IPEA, MRE e DELBRASONU) teve um papel ativo e crucial na manutenção do mesmo. O MRE e a DELBRASONU intermediaram constantemente diálogo com a sede do PNUD em Nova Iorque para atender as necessidades do centro. Em segundo lugar, verificou-se que a consolidação de projetos e parcerias de CSST foi incentivada pelo próprio PNUD ao Brasil. A entidade da ONU foi tomando consciência, no decorrer dos anos, de que o papel e diferencial desse centro, dentre os outros que abarcava, era o engajamento com países do Sul Global.

O Ajuste Complementar Brasil-PNUD de 2009, publicado no Diário Oficial da União em 29 de julho de 2009, manteve grande parte da composição do acordo anterior datado de 2002, mas trouxe alterações consideráveis. O *International Poverty Center* passou a ser intitulado *International Policy Center for Inclusive Growth*. A mudança de *poverty* para *policy* sinalizou a alteração do foco inicial no tema da pobreza, que abriu espaço para um guarda-chuva de temas dentro da área do crescimento inclusivo e proteção social (Entrevista 5, 2022). Com sede em Brasília, o centro teria segundo o acordo os objetivos de:

criar um veículo para promoção de aprendizagem; criar uma rede de informação sobre políticas para o desenvolvimento, crescimento inclusivo e redução da pobreza no mundo, especialmente entre países em desenvolvimento; e facilitar a troca de experiência, conhecimento e capacidades técnicas e institucionais para análise, desenho institucional e formulação de políticas para o desenvolvimento com crescimento inclusivo e combate à pobreza em países que careceriam de conhecimento adequado para enfrentar o desafio da inovação institucional, que propiciasse um crescimento inclusivo, redução de pobreza e desenvolvimento humano (Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2009, p. 43).

A Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, e não mais o IPEA, foi posicionada como ponto focal do governo brasileiro para a realização das atividades do IPC-IG. O acordo expandiu a quantidade de áreas temáticas do centro e, dessa forma, o PNUD e a SAE deveriam cooperar para desenvolver atividades e oferecer serviços em “cinco áreas principais: a) proteção social; b) inovação tecnológica; c) crescimento inclusivo; d) desenvolvimento sustentável; e e) medição da pobreza e de padrões de vida e estratégias de redução de pobreza” (Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2009, p. 43). As atividades e serviços oferecidos pelo centro permaneceram os mesmos. No entanto, diferente do Ajuste Complementar de 2002, ficou acertado, em respeito ao Decreto 5.979, de 6 de dezembro de 2006, que as operações de cooperação internacional deveriam ser conduzidas pelo MRE através da ABC (Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2009).

Em termos financeiros, as duas partes se comprometeram com as mesmas obrigações do acordo de 2002, diferenciando o fato de que o governo brasileiro não delimitou a quantidade de pesquisadores que cederia ao IPC-IG em tempo integral, sem ônus ao PNUD. O acordo também delimitou que as contribuições aportadas pelo governo brasileiro deveriam estar previstas em rubricas pertinentes aprovadas pela Lei Orçamentária. Por fim, ficou acordado que caso uma das partes resolvesse encerrar a vigência do acordo, deveria denunciá-lo (Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2009, p. 43).

O Ajuste Complementar de 2009 demonstrou uma guinada na atuação do IPC-IG. Com a assinatura do mesmo, houve um investimento ativo do PNUD, que enviou experts específicos para atuar em cada uma dessas novas áreas temáticas no órgão. Além disso, Rathin Roy, indiano que trabalhava com o tema do financiamento para o desenvolvimento, assumiu a direção do centro. O trabalho de CSST se alavancou e isso, em certa medida, gerou embates com a ABC. Considerando o artigo que tratava da primazia da ABC nas atividades de CSS, o IPC-IG decidiu como estratégia usar a terminologia aprendizagem Sul-Sul ao invés de CSS, para não aumentar conflitos evidentes com o órgão. Nesse período, o IPC-IG contribuiu para tornar mais amplamente conhecidas as inovações políticas e os produtos de pesquisa dos pesquisadores do IPEA no Brasil, o que gerou uma alta demanda de diferentes países para compartilhamento desse conhecimento. Dentre os produtos mais demandados estava o Cadastro Único, enquanto instrumento de política, e as políticas integrantes do Programa Fome Zero. Mangabeira Unger, enquanto ministro da SAE, em linha com as demandas do PNUD expostas no Documento de Projeto do PNUD do IPC-IG (2009-2011), demandava uma atuação intencional do centro com Rússia, Índia, China e África do Sul, por meio do BRICS e IBAS (Entrevista 5, 2022; Documento de Projeto do PNUD do IPC-IG (2009-2011) de 20 de Novembro de 2008).

### *3.1.3 Fase 3 - 2013- 2022: criação do Centro Rio+, perda do status de centro global e do suporte do PNUD, negociação para reintegração e encerramento*

Durante as negociações para a instalação do Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Centro Rio+)<sup>40</sup>, instaurado como legado da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) em 2013, foi cogitada a aglutinação do IPC-IG com o mesmo. No entanto, o staff do IPC-IG teve resistência quanto à ideia e propôs que, dentre os três pilares de desenvolvimento sustentável que fundamentariam a atuação do Centro Rio+ -

---

<sup>40</sup> Os detalhes sobre a criação e encerramento do Centro Rio+ serão expostos adiante nos subtópicos 3.4

econômico, ambiental, social - o IPC-IG ficasse responsável pelo pilar social. Essa proposta do IPC-IG ganhou aprovação do então representante residente do PNUD no Brasil, Jorge Chediek, que conseguiu levá-la adiante. Dessa forma, o Documento de Projeto do Centro Rio+ assinalou, no subtópico 1.3, que o IPC-G contribuiria com o Centro Rio+ para “produção de ampla base de conhecimento sobre a dimensão social do desenvolvimento sustentável e sua intersecção com as dimensões econômica e ambiental” (Documento de Projeto do PNUD do Centro Rio+ de 20 de Junho de 2013; Entrevista 5, 2022).

O IPC-IG foi mantido, mas decidiu-se que o Centro Rio+ o substituiria na Rede de Centros de Políticas Globais do PNUD, ocupando o lugar do IPC-IG no organograma do *Bureau for Policy and Programme Support* (BPPS) da entidade. Essa alteração não veio acompanhada de emendas ou alterações no Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2009, que assegurava o posto de unidade temática (centro global) ao IPC-IG. Ademais, nem o IPEA nem a SAE receberam convite para integrar o projeto do Centro Rio+ (Entrevista 5, 2022; Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2009).

Dados de entrevista mostraram que o não convite da SAE para o Centro Rio+ pode ter sido consequência de conflitos estabelecidos entre esse órgão e o PNUD por questões orçamentárias do IPC-IG. O Ajuste Complementar Brasil-PNUD de 2009 não obrigava o Brasil, mas permitia que o mesmo aportasse recursos ao centro, estando estes previstos em rubricas orçamentárias. Sendo assim, Mangabeira Unger, enquanto ministro da SAE e em acordo com o PNUD, prometeu duas parcelas de um milhão e duzentos mil dólares ao IPC-IG. A primeira parcela foi paga à sede em Nova Iorque; contudo, quando a SAE recebeu a demanda de fazer o pagamento da segunda parcela, acusou que o valor não estava estabelecido no orçamento e, por isso, não podia comprometer o governo brasileiro. O diretor do IPC-IG na época, Rathin Roy, buscou mobilizar o aporte financeiro, mas falhou na interlocução com o governo. Quando saiu do cargo em março de 2012, o pagamento ainda não havia sido feito (Entrevista 5, 2022).

Ainda que o Ajuste Complementar Brasil-PNUD de 2009 não tenha especificado valores, o Documento de Projeto do PNUD do IPC-IG (2009-2011) (2008, p. 18) sinaliza esse acordo estabelecido entre o PNUD e a SAE de que os custos para manutenção do centro entre 2009 e 2011 seriam divididos entre as duas partes. Os detalhes do acordo estiveram expressos no documento:

[...] Foi acordado que durante o período 2009-2011, o PNUD contribuirá com US\$ 1 milhão (e mobilizará US\$ 600.000 através de outras contribuições) e o Governo do Brasil também contribuirá com US\$ 1,2 milhão para o IPC-IG. A contribuição do PNUD será utilizada para os salários do Director, de outros dois investigadores internacionais e do pessoal local para as equipas operacionais, de publicação e de gestão do conhecimento. A contribuição do Governo do Brasil será utilizada para fins

programáticos e para custeio operacional do Centro. O Governo do Brasil também fornecerá o espaço para o centro, cobrirá a taxa de condomínio (se aplicável) e outros custos operacionais do Centro. O Governo do Brasil também poderá considerar fazer contribuições em espécie (por exemplo, destacando pesquisadores) para o Centro. O PNUD receberá e administrará os pagamentos de acordo com os regulamentos, regras e diretivas do PNUD (Documento de Projeto do PNUD do IPC-IG (2009-2011) de 20 de Novembro 2008, p. 18).

Depois de pleitear junto à Casa Civil do Brasil, que estava sob a chefia da ministra Gleisi Hoffmann, o staff do IPC-IG conseguiu o aporte da segunda parcela do acordado. O valor respaldou as atividades do órgão no processo de transição, quando o IPC-IG perdeu o status de centro global e ficou sem diretor próprio, e os cargos internacionais financiados pelo PNUD no IPC-IG passaram ao Centro Rio+. O IPC-IG manteve suas atividades estando vinculado ao Escritório do PNUD no Brasil e não mais a Nova Iorque. Sendo assim, precisou trabalhar de forma ativa para captar recursos através de fontes alternativas que pudessem suprir a lacuna de apoio financeiro do PNUD/BPPS e do governo brasileiro. Posteriormente Jorge Chediek, enquanto representante residente do PNUD, assumiu a direção interina do órgão, e o Escritório do PNUD no Brasil recepcionou, em 2014, os valores restantes do IPC-IG e assumiu a responsabilidade de gerir os recursos do centro. Parcerias estabelecidas com agências de cooperação bilaterais e organismos internacionais sustentaram as atividades do IPC-IG. Grande parte dessas parcerias foram fruto da atuação de uma Comissão para Angariação de Fundos formada pelo staff do IPC-IG, criada para identificar potenciais acordos com entidades da ONU e demais instituições internacionais nas áreas temáticas do centro (Entrevista 5, 2022).

Os Relatórios de Atividades do IPC-IG a partir de 2014 demonstram que o centro conseguiu manter sua capilaridade internacional atuando sobretudo na produção de conhecimento, especialmente pesquisa, monitoramento e avaliação; na prestação de serviços de consultoria; no compartilhamento de conhecimento; e no fortalecimento de capacidades. Essas atividades foram a principal fonte de financiamento do órgão. Para tais, parcerias foram estabelecidas com Escritórios do PNUD de outros países; com entidades do Sistema ONU, tais como o PMA, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (ESCAP), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Mundial; e também com agências de cooperação bilaterais como o DFID, o Departamento de Relações Exteriores e Comércio do Governo

Australiano (DFAT), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), e a Sociedade Alemã para Cooperação Internacional (GIZ) (IPC-IG, 2021).

Apesar do nível de desempenho, o staff do IPC-IG não estava satisfeito com a situação do centro desde 2013, principalmente no que toca à postura do PNUD em relação ao órgão. A fase final do IPC-IG foi marcada por um intenso processo de negociação com o PNUD, encabeçado pelo próprio centro, para sanar as questões administrativas, financeiras, de reconhecimento internacional do órgão, e garantir sua sustentabilidade. Uma série de comunicações oficiais permutadas entre a SERE e a DELBRASONU confirmam tal insatisfação. Diante do analisado, percebe-se que as articulações começaram em 2017 e ganharam mais expressão a partir de 2021. O Telegrama nº 0583 de 28/06/2017 enviado da SERE para DELBRASONU indica que a ABC estava recebendo solicitações frequentes provenientes do IPEA em busca de suporte na identificação de mecanismos de gestão e de sustentabilidade do centro, e por isso, requisita no documento que a DELBRASONU consiga junto à sede do PNUD em Nova Iorque dados sobre a gestão e marco jurídico dos outros centros globais amparados pelo PNUD. O documento denota a intenção do governo brasileiro de comparar a situação do IPC-IG com os outros centros globais do PNUD e verificar o papel desempenhado pela entidade da ONU junto a tais.

Um fato interessante ocorrido nesse período e não relatado pelos entrevistados, foi a tentativa do IPC-IG de trocar o PNUD pelo Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (UNOSSC) enquanto ponto focal dentro da estrutura do centro (Telegrama nº 01297 de 24/12/2018). O IPEA enviou uma minuta à ABC, com interesse de atualizar a parceria com o PNUD firmada pelo Ajuste Complementar de 2009, promovendo mudanças na estrutura de governança do órgão de modo que a UNOSSC se tornasse ponto focal para a implementação das atividades do centro e não mais diretamente o PNUD. O Telegrama nº 00005 de 10/01/2019, enviado pela DELBRASONU à SERE, indica que uma carta de intenções chegou a ser assinada entre a UNOSSC e o IPEA. Dois anos adiante, o diplomata Ronaldo Costa, então representante permanente junto à Nações Unidas, relata que, em contato com o Diretor do Escritório da UNOSSC (Adel Abdellatif) relembrou da assinatura da carta de intenções entre o UNOSSC e o IPEA sobre o funcionamento do IPC-IG e manifestou o interesse brasileiro de que fosse recriada a posição de Diretor Internacional P4 no órgão em Brasília, para dinamizar as relações e gerar os resultados esperados (Telegrama nº00677 de 25/03/2021). Contudo, de acordo com os dados analisados, não houve a substituição do PNUD pela UNOSSC na estrutura do centro antes do seu fim em Dezembro de 2022. No tocante à recriação do cargo de Diretor do IPC-IG, extinto

em 2019, esta consistiu numa das demandas principais do centro no processo de negociação para reintegração enquanto centro global do PNUD.

Em 2021, as negociações se concretizaram mais a partir de reuniões intermediadas pelo MRE e DELBRASONU, entre o IPC-IG e o PNUD. Na ocasião, o centro relatou detalhadamente todas as demandas que tinha em relação à entidade da ONU, apresentando como, ao atender tais, não só o centro, mas o próprio PNUD seria beneficiado. O Telegrama nº 02307 de 27/08/2021 indica que um diplomata da Missão do Brasil da ONU entrou em contato com colaboradora do BPPS e, ao relatar sobre demandas brasileiras em termos da reintegração, recebeu como alerta o fato de que o Brasil pediu pra transferir cargo de Diretor Internacional P4 para o Centro Rio+, e que não havia sido uma decisão propriamente do PNUD de retirá-lo. Além disso, o documento demonstra que, no mesmo diálogo com a representante do BPPS, o integrante da DELBRASONU questionou sobre o cumprimento, por parte do PNUD, das obrigações financeiras acertadas no Ajuste Complementar Brasil-PNUD de 2009. A representante, apesar de reconhecer o acordado, não trouxe explicações para o não cumprimento.

No dia 3 de Setembro de 2021, Ronaldo Costa, em nome da DELBRASONU, se reuniu com o Administrador do PNUD em Nova Iorque, Achim Steiner, para tratar da reintegração do IPC-IG. Os pontos discutidos incluíram a revisão do status do IPC-IG como Centro de Política Global e adentramento na Rede de Centros de Políticas Globais do PNUD. A justificativa enfatizava os resultados expressivos apresentados pelo IPC-IG ao longo dos anos, além da relevância de sua contribuição à Rede Global de centros. Na reunião, o administrador do PNUD vinculou essa reintegração do IPC-IG com o compromisso que o Brasil deveria fazer de fornecer recursos regulares ao órgão por três anos, no mínimo, para evitar riscos de descontinuidade (Telegrama nº 02522 de 16/09/2021). Pela primeira vez, ficou claro que do lado do PNUD, diferentemente do acordado, havia uma demanda de que, além dos recursos in-kind fornecidos pelo Brasil, o país contribuísse regularmente com valores fixos capazes de financiar o órgão. Tal responsabilidade não deveria ser assumida apenas pela entidade da ONU (Telegrama nº 02522 de 16/09/2021).

No dia 13 de Dezembro de 2021 aconteceu a primeira reunião para dar passos práticos no processo de renegociação do IPC-IG de forma a reintegrá-lo na Rede de Centros de Políticas Globais do PNUD. Do lado brasileiro participaram Ronaldo Amaral da DELBRASONU, Ivan Oliveira do IPEA e Rafael Porto da ABC. Da parte do PNUD participaram Mansour Ndiaye do BPPS, Almudena Fernandes da Assessoria dos ODS e Carlos Arboleda, representante residente do PNUD no Brasil. No geral, a delegação do PNUD abordou estar realizando uma avaliação de

sua Rede de Centros de Políticas Globais, e que o cenário de pandemia do COVID-19 estimulou uma reavaliação dos modos da entidade estabelecer parcerias. Arboleda ressaltou que era necessário, naquele momento, verificar o quão alinhando o IPC-IG estava com o Plano Estratégico 2022-2025 do PNUD (Telegrama nº 03787 de 27/12/2021).

As duas partes acordaram que o encontro foi um marco inicial nas negociações técnicas sobre o futuro status do IPC-IG e que ambos estavam interessados em avançar nas questões. Decidiram data para uma reunião próxima e, como preparação, iriam reler, detidamente, o Ajuste Complementar Brasil-PNUD de 2009. A delegação do Brasil enfatizou a premência de que o acordo de 2009 fosse tomado como um ponto de partida para fortalecer a atuação do IPC-IG, que seria favorecido se as duas partes cumprissem integralmente o que estava decidido (Telegrama nº 03787 de 27/12/2021).

Verifica-se no relato das reuniões, ainda que de forma diplomática, uma repreensão do Brasil ao PNUD por estar falhando com o suporte prometido ao órgão. Ainda que o Brasil não contribuísse com valores regulares, o montante empregado em forma de pesquisadores do IPEA cedidos integralmente, e dos custos da própria sede do centro, eram consideravelmente altos. Além disso, os projetos do IPC-IG ainda pagavam ao PNUD taxas de recuperação de custos como GMS (General Management Services) e o DPC (Direct Project Cost). Estes recursos teriam a função de compensar o PNUD pelos custos de implementação de projectos. No entanto, esses recursos não estavam sendo usados para apoiar nenhuma das atividades principais do IPC-IG (Entrevista 5, 2022).

Ainda sobre o descumprimento do compromisso financeiro pelo PNUD, segundo as entrevistas, o financiamento do PNUD para o IPC-IG teria sido destinado para o Centro Rio+ apenas em teoria<sup>41</sup>. Na realidade, os quase 5 milhões de dólares que financiaram a criação do Centro Rio+ foram sobras da organização da Conferência Rio+20. O PNUD Brasil frequentemente funcionaria como implementador de projetos brasileiros diante de todas as amarras da lei de concorrência, de licitação, dentre outros marcos jurídicos. Diante dessas limitações, o Brasil havia transferido dinheiro para o PNUD implementar toda a logística da Conferência Rio+20. Sendo assim, o financiamento do Centro Rio+ veio de recursos do governo brasileiro triangulados pelo PNUD, e não da própria entidade da ONU (Entrevista 4, 2021; Entrevista 5, 2022). Importa ressaltar que o Centro Rio+ encerrou suas atividades em 2017 e, ainda assim, o financiamento ao IPC-IG não foi retomado.

---

<sup>41</sup> Esses dados foram confirmados pelos dados obtidos através da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação preconizada pela Lei 12.527/2011 (Brasil, 2011) sobre a criação do Centro Rio+. Detalhes sobre esse tema estão no subtópico 3.4 que trata da criação do Centro Rio+.

Quando perguntado sobre o suporte do PNUD ao IPC-IG em 2021, um anos antes do encerramento, um entrevistado relatou:

O aporte que o PNUD dá hoje é nenhum... Claro que ele dá. Mas é nenhum no sentido de que os projetos se pagam. O PNUD não está usando nenhum co-resource. O tempo dos pesquisadores dedicados ao IPC é todo pago pelo governo brasileiro. O tempo que cada pesquisador brasileiro participa de algum evento... A gente não vai mais para país como antes, mas... produz um texto, faz um peer review, todo esse tempo é um tempo que o governo brasileiro está cedendo para o IPC-IG (Entrevistado 5, 2022).

Ainda que, como pela fala do entrevistado, não se percebia um aporte direto do PNUD, todas produções do centro eram publicizadas com a logo da entidade da ONU, que recebia, de certa forma, reputação pelo que estava sendo desenvolvido.

Na primeira reunião de negociação de reintegração do IPC-IG como centro global do PNUD, relatada no Telegrama nº 03787 de 27/12/2021, as partes acordaram que uma segunda reunião deveria ser arranjada para final de Janeiro de 2022; no entanto, tal reunião nunca aconteceu (Entrevista 7<sup>42</sup>, 2024). O que aconteceu, na verdade, foi a denúncia dos Ajustes Complementares de 2002 e 2009 por parte do PNUD Brasil, a partir de uma decisão unilateral, que implicou no encerramento do centro em 31 de Dezembro de 2022. A possibilidade de denúncia estava prevista no art. 15 do Ajuste Complementar de 2009, que declarava que a decisão deveria ser expressa por via diplomática e por escrito (Comunicado de encerramento da participação do PNUD no IPC-IG de 15 de junho de 2022).

O documento de denúncia foi enviado pelo PNUD em 15 de junho de 2022 à ABC anunciando revogamento da participação do PNUD nos acordos de financiamento e gestão do IPC-IG, e suporte para transição do órgão para outra tutela. O documento foi direcionado a Carlos Alberto Franca, então Ministro das Relações Exteriores. No documento, o PNUD anunciou a decisão de denunciar de forma unilateral os Ajustes Complementares de 2002 e 2009, publicados no Diário Oficial da União em 14 de Janeiro de 2003 e 29 de julho de 2009, respectivamente. No texto, o PNUD relatou estar disponível para ajudar na transição do IPC-IG, e estendeu essa relação até 31/12/22, mesmo que o acordo previsse que a denúncia valeria após 90 dias. O PNUD, através da representante residente Katyna Argueta, pediu à ABC o encaminhamento do documento de denúncia ao então presidente do IPEA, Erik Alencar de Figueiredo (Comunicado de encerramento da participação do PNUD no IPC-IG de 15 de junho de 2022).

---

<sup>42</sup> Entrevista de pesquisa concedida em Junho de 2024, por videoconferência.

Diante do comunicado de encerramento do acordo por parte do PNUD, a última reunião do Conselho Executivo do IPC-IG ocorreu em 18 de julho de 2022 no prédio do IPEA em Brasília. Estiveram presentes Katyna Argueta, Representante Residente do PNUD Brasil; o embaixador Ruy Carlos Pereira, então Diretor da ABC; Márcio Lopes Corrêa, coordenador Geral de Cooperação Técnica Multilateral da ABC; Carlos Eduardo Lampert Costa, coordenador geral da Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (SAIN) do Ministério da Economia; Paulo de Andrade Jacinto, diretor da Diretoria de Estudos Internacionais (DINTE) do IPEA; Fernando José da Silva Paiva Ribeiro, coordenador de Estudos em Relações Econômicas Internacionais do DINTE; José Eduardo Brandão, diretor adjunto do DINTE; Fábio Veras Soares, ponto focal do IPEA no IPC-IG e Manuela Oliveira Lima, auxiliar de projeto do IPC-IG (Ata da última reunião do Conselho Executivo do IPC-IG, de 18 de julho de 2022).

Na ata da reunião foi relatado que, no início do encontro entre Carlos Lampert da SAIN e Paulo Jacinto do IPEA, indagaram à Katyna Argueta o motivo da denúncia unilateral do acordo do IPC-IG impetrada pelo PNUD, enfatizando que os detalhes da decisão não estavam presentes no documento de denúncia e que não houve conversas entre as partes antes da denúncia do Acordo. Como consta na ata, a representante residente do PNUD Brasil, ao responder às perguntas, inicialmente retomou todo o histórico do IPEA de 2002 até o momento em questão, ressaltando que em 2013 o PNUD Brasil assumiu o IPC-IG como centro. Ademais pontuou, provavelmente como justificativas para o encerramento, os três seguintes fatores:

i) a iniciativa do IPEA e da ABC de lograr formas de fortalecer o órgão e de alterar o Ajuste Complementar de 2002, fazendo solicitações ao PNUD Nova Iorque - considerado outra instância - para reincorporar o IPC-IG como um centro global de políticas do PNUD;

ii) "que o PNUD Nova Iorque estava em tratativas, por meio de grupo de trabalho com o governo brasileiro, para restabelecer as condições originais do acordo que instaurou o IPC-IG"; e

iii) "decorridos 20 anos, a realidade a qual originou o Centro teria mudado em virtude de novas demandas dos BRICs; descontinuidade do formato de áreas temáticas e emergência de modus operandis distintos". Sendo assim, não seria possível uma volta ao modelo original, diante do fato de que a noção de desenvolvimento não estaria mais fundamentada na pobreza, "mas na multidimensionalidade da agenda de desenvolvimento sustentável" (Ata da última reunião do Conselho Executivo do IPC-IG de 18 de julho de 2022, p. 2).

Dessa forma, a representante do PNUD Brasil assinalou que seria necessário construir uma nova maneira para reintroduzir o IPC-IG, passando pelo encerramento do centro e posterior discussão a respeito de futuros formatos de funcionamento a serem propostos pelo governo

brasileiro de acordo com seus interesses. Mesmo diante da explicação de Argueta, Paulo Jacinto e Carlos Lampert mantiveram as indagações sobre a origem da denúncia e expressaram indignação quanto ao modo que a mesma aconteceu. Para Jacinto, além da decisão não ter sido fruto de diálogo prévio ou de reunião do Conselho Executivo do IPC-IG, não houve qualquer tipo de indicativos por parte do PNUD de insatisfação com o centro a ponto de gerar um encerramento emergencial das atividades do órgão. Outrossim, ressaltou que o IPEA foi totalmente surpreendido pela denúncia e teve que arcar com transtornos advindos dela. Jacinto classificou a decisão do PNUD como desrespeitosa, o que foi frisado por Carlos Lampert, que expressou sua indignação com a decisão considerando-a um "ato forte e desrespeitoso" (Ata da última reunião do Conselho Executivo do IPC-IG, de 18 de julho de 2022).

Sobre o aspecto da pobreza, Lampert reiterou que o tema da pobreza seria central para a ampla temática de desenvolvimento sustentável, independente do grau de desenvolvimento alcançado pelos países e, por isso, não seria motivo razoável para o encerramento do centro. O embaixador Ruy Pereira destacou que o foco da reunião não era questionar a validade do documento de denúncia, pois estava respaldado pelo próprio ajuste complementar, que também não especificava a necessidade de explicação para a denúncia. O embaixador também relatou ter recebido do administrador do PNUD em Nova Iorque uma correspondência na qual o mesmo ressaltou um novo capítulo a ser estabelecido entre o governo brasileiro e o PNUD, mas dirigindo-se a Katyna Argueta; por isso, Ruy Pereira questionou como esse aprofundamento podia acontecer tendo em vista o cenário de decisão unilateral de denúncia observado (Ata da última reunião do Conselho Executivo do IPC-IG de 18 de julho de 2022).

Katyna Argueta então respondeu aos questionamentos e provocações dos representantes do governo brasileiro dizendo que o PNUD Brasil não estava ciente das negociações estabelecidas entre a ABC, IPEA e PNUD Nova Iorque em 2021, e não participou dessas tratativas. Ademais, Argueta salientou que a denúncia do acordo do IPC-IG foi determinada principalmente pela atitude do órgão de buscar junto a sede de Nova Iorque uma volta ao seu formato original de 2002, e que não teria ciência de propostas e arranjos feitos pelo governo brasileiro e o PNUD Nova Iorque. A fala de Argueta sugere certa desarticulação interna do PNUD, considerando que a sede no Brasil e o escritório em Nova Iorque atuaram paralelamente, mas sem interseção nos seus objetivos e atividades referentes ao IPC-IG (Ata da última reunião do Conselho Executivo do IPC-IG, de 18 de julho de 2022).

Segundo relato de entrevista, a justificativa oficial da denúncia referente ao fato do IPC-IG ter procurado o PNUD Nova Iorque em setembro de 2021 para que o IPC-IG retomasse

seu status de Centro Global da PNUD não faria sentido, pois o documento elaborado pelo staff do IPC-IG que propôs que o centro voltasse a ser um Centro Global foi compartilhado na época da negociação com o PNUD Brasil, ABC e SAIN pelo diretor do DINTE, Ivan Oliveira. Outrossim, o PNUD Brasil teria sido procurado pelo diretor da DINTE na época para facilitar esta comunicação com a sede em Nova Iorque, mas recusou e parou de se comunicar regularmente com o centro. Para além disso, segundo entrevista, o staff do IPC-IG considerou desnecessária a denúncia unilateral do acordo, num momento em que a transição para o PNUD sede não havia se concretizado (Entrevista 7, 2024).

No geral, a ata da última reunião do Conselho Executivo do IPC-IG demonstrou um ambiente de embate entre o governo brasileiro e o PNUD gerado pela decisão de acabar com o centro que, pelo relato, não teve nenhuma participação por parte do Brasil, mas total intenção por parte do escritório do PNUD no Brasil:

O Sr. Carlos Lampert comunicou que o PNUD criou, com sua decisão unilateral, o risco advindo da urgência pelo encerramento e acrescentou que a decisão aparentava ter aspecto vingativo. O Sr. Carlos Lampert compartilhou percepção de que a denúncia não foi planejada devidamente e que, assim, o PNUD assume também um risco reputacional frente ao governo brasileiro. A Sra. Katyna Argueta replicou ao dizer que o período de transição de 6 (seis) meses não se caracterizaria como apressado e que seria o tempo para o governo brasileiro apresentar novas propostas. O Sr. Carlos Lampert afirmou que o desenho de proposições não necessariamente demanda a denúncia do Acordo. A Sra. Katyna Argueta argumentou que as conversas iniciadas com o PNUD Nova Iorque têm se mantido na retomada de status-quo de 20 anos atrás e que nenhuma das partes cumpre o acordo com base em suas origens. O Sr. Carlos Lampert acrescentou que o pipeline de projetos, novos e a serem estendidos, está fundamentalmente prejudicado, e que o clima para as novas tratativas está também negativamente afetado (Ata da última reunião do Conselho Executivo do IPC-IG de 18 de julho de 2022, p. 4).

Analisando os fatos pós-encerramento do centro, um dos entrevistados destacou sua percepção de que a decisão de denúncia feita pelo PNUD Brasil foi local e com baixa consulta na sede, posto que o IPC-IG realizava projetos junto ao BPPS em Nova Iorque, com a unidade de crescimento inclusivo. Além disso, a decisão pode ter carregado um teor de retaliação, pelo staff do centro não ser tão subordinado à representação do PNUD no Brasil como a entidade presumia que deveriam. Outro motivo que poderia ter ajudado para a denúncia foi o contexto do governo Bolsonaro. Para o entrevistado, o PNUD Brasil cria que não teria muita reação, mas a reação aconteceu com a mobilização do presidente do IPEA junto à ABC. A ABC tentou mobilizar outras OIs para assumir o IPC, dentre eles a UNOPS, UNESCO e PMA. O PMA demonstrou interesse, mas precisavam do aval da Katyna Argueta, a representante do PNUD, que não foi cedida diante da afirmação de que o centro estava negociando com Nova Iorque, negociação que na prática estava estagnada (Entrevista 7, 2024).

Um elemento interessante nascido concomitantemente ao encerramento do IPC-IG foi a construção do International Policy Centre for Inclusive Development (IPCid) pelo IPEA em Dezembro de 2022. Segundo relato oficial, o IPCid constitui-se “como um pilar na internacionalização das instituições políticas públicas do setor brasileiro”, promovendo “o compartilhamento de conhecimento sobre políticas públicas entre o Brasil e seus parceiros, enquanto fortalece a CSS e o aprendizado mútuo no Sul Global” (IPEA, 2023). Apesar de estar inserido dentro do IPEA, oficialmente o centro se porta como um espaço de atuação “para todo o governo brasileiro, com foco em políticas de desenvolvimento sustentável e inclusivo, para facilitar a produção e o compartilhamento de conhecimento entre parceiros principalmente por meio da promoção de atividades de capacitação e assessoria” (IPEA, 2023).

O IPCid veio à tona quando alguns integrantes do staff do IPC-IG levaram questões e demandas para a presidência do IPEA concernentes à construção desse arranjo institucional dentro do IPEA, sob os auspícios do DINTE. Obtendo apoio da diretoria do IPEA, a criação do IPCid funcionou com uma interiorização do IPC-IG num processo que Eilstrup-Sangiovanni (2020) conceituariam como substituição e Debre e Dijkstra (2021) como sucessão. Tais processos acontecem quando as atividades e funções de uma instituição internacional são transferidos para outra instituição que passa a assumir tais encargos. O caso do IPCid se diferencia pois compreendeu a transferência de funções de uma instituição internacional para um órgão completamente nacional (Entrevista 7, 2024).

Segundo relato de entrevista, a ideia foi transformar o IPC-IG numa coordenação dentro da DINTE e por meio dela fazer parcerias internacionais. Sendo assim, o IPCid é um instrumento por meio do qual o IPEA se comunica com o mundo e faz cooperação e troca de conhecimento nas diversas áreas em que atua. Assim como as universidades públicas, o IPEA tem permissão de fazer cooperação internacional diretamente, sem passar necessariamente pela ABC. O IPEA ampliou a frente de atuação do IPC-IG, inserindo no IPCid todas as áreas em que o IPEA tem conhecimento, a fim de formar uma estrutura flexível. O centro nacional promove atividades nos temas de proteção social, combate à fome e à desnutrição, mensuração da pobreza e do desenvolvimento humano, cidades inclusivas e sustentáveis, monitoramento e avaliação de políticas públicas, financiamento para o desenvolvimento, inovação e desenvolvimento tecnológico, infraestrutura e logística, melhoria da gestão pública, e governança e federalismo (IPEA, 2023; Entrevista, 7, 2024).

Apesar da estrutura de governança ser completamente nova, o centro manteve o objeto e o modus operandi do IPC-IG. Contudo, um dos focos do órgão não é só usar capacidades

brasileiras para prestar cooperação e ajudar países naquilo que o Brasil tem expertise, mas também ser uma antena do mundo, trazendo conhecimento do que está acontecendo no mundo para o Brasil, a fim de informar o governo brasileiro. Esse posicionamento vem para romper com o desafio dos centros de CSST brasileiros de serem muito propensos a difundir as políticas brasileiras e pouco propensos a receber de outros países boas práticas e aprender com eles (Entrevista 1, 2021; Entrevista 7, 2024).

Um dos desafios apontados já nesse novo arranjo, é o engessamento na capacidade de receber, gerir e alocar os recursos recebidos pelas instituições internacionais, algo que, segundo o arcabouço teórico explanado anteriormente, teria impulsionado a construção dos centros em parcerias com entidades da ONU. Vale questionar até que ponto a construção de um centro nacional esbarra nos mesmo problemas que levaram à construção de parcerias com entidades da ONU, ou se poderá, na verdade, mostrar um caminho alternativo diante do observado encerramento de quatro dos cinco Centros de CSST brasileiros criados em parceria com entidades da ONU (Entrevista 7, 2024).

**Quadro 7 - Fatores explicativos da impermanência do IPC-IG**

Ator	Fator	Explicação	Fonte
Organismo Internacional e Brasil	Denúncia do Acordo fundante	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A denúncia dos Ajustes Complementares de 2002 e 2009 foi realizada por parte do PNUD Brasil, a partir de uma decisão unilateral, que implicou no encerramento do centro em 31 de Dezembro de 2022.</li> <li>- A possibilidade de denúncia estava prevista no art. 15 do Ajuste Complementar de 2009, que declarava que a decisão deveria ser expressa por via diplomática e por escrito (Comunicado de encerramento da participação do PNUD no IPC-IG de 15 de junho de 2022).</li> </ul>	Comunicado de encerramento da participação do PNUD no IPC-IG de 15 de junho de 2022.
	Dinâmicas intraburocráticas do PNUD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PNUD Brasil justificou a denúncia pela a iniciativa do IPEA e da ABC de lograr formas de fortalecer o órgão e de alterar o Ajuste Complementar de 2002, fazendo solicitações ao PNUD Nova Iorque - considerado outra instância - para reincorporar o IPC-IG como um centro global de políticas do PNUD e que o PNUD Nova Iorque estava em tratativas, por meio de grupo de</li> </ul>	Ata da última reunião do Conselho Executivo do IPC-IG de 18 de julho de 2022, p. 2; Entrevista 7, 2024.

		<p>trabalho com o governo brasileiro, para restabelecer as condições originais do acordo que instaurou o IPC-IG.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A ABC tentou mobilizar outras OIs para assumir o IPC, dentre eles a UNOPS, UNESCO e PMA. O PMA demonstrou interesse, mas precisavam do aval da Katyna Argueta, a representante do PNUD, que não foi cedida diante da afirmação de que o centro estava negociando com Nova Iorque, negociação que na prática estava estagnada.</li> </ul>	
<b>Brasil</b>	Mudança de governo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Outro motivo que poderia ter ajudado para a denúncia foi o contexto do governo Bolsonaro. Para o entrevistado, o PNUD Brasil cria que não teria muita reação, mas a reação aconteceu com a mobilização do presidente do IPEA junto à ABC.</li> </ul>	Entrevista 7, 2024.
<b>Centro</b>	Relação do staff do centro com staff do PNUD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A decisão pode ter carregado um teor de retaliação, pelo staff do centro não ser tão subordinado à representação do PNUD no Brasil como a entidade presumia que deveriam.</li> </ul>	Entrevista 7, 2024.

Fonte: elaboração própria com base nas fontes citadas.

## 3.2 Centro de Excelência contra a Fome (CEAH)

### 3.2.1 Criação

Sendo o Centro de Excelência contra a Fome o único centro ainda em vigência, a análise correspondente ao mesmo focará apenas no processo de criação do órgão. Cumpre salientar que, dentre os cinco centros aqui analisados, o CEAH foi o órgão que recebeu mais atenção de estudos acadêmicos, e alguns com o objetivo central de analisar tanto a criação quanto o *modus operandi* (Marcondes, 2015; Santana, 2015; Dri e Silva, 2019, 2021; Lima e Santana, 2020). Sendo assim, e entendendo o papel cumulativo da ciência, a análise aqui elaborada fundamenta-se nos dados primários e secundários diretamente coletados para a tese, mas também nos resultados das pesquisas já publicadas.

A narrativa em torno da criação do CEAH aponta para uma conjunção de fatores subsequentes que culminaram na necessidade de estabelecimento da instituição, cuja iniciativa partiu do governo brasileiro. O ponto de partida dessa sequência de eventos foi a centralidade conferida à adoção de programas e políticas voltados ao combate à fome e à pobreza a partir de 2003, no primeiro mandato do presidente Lula. A adoção do Programa Fome Zero que, dentre outras coisas, expandiu o orçamento destinado ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) criado em 1955, contribuiu para a diminuição da insegurança alimentar e nutricional no país e para a retirada de milhões de brasileiros do mapa da fome. Os resultados iniciais do Programa Fome Zero foram divulgados internacionalmente pelo Presidente Lula que, por meio de uma diplomacia presidencial engajada<sup>43</sup> despertou o interesse sobre o programa em países que atravessaram dilemas na mesma área. Como fruto disso, adveio uma alta demanda internacional, especialmente de países do Sul Global, pelo compartilhamento da expertise brasileira na formulação e execução desses programas e políticas de combate à fome e de promoção da SAN. Tal demanda pressionou massivamente os órgãos públicos nacionais implementadores dessas políticas, e os impeliram, diante dos desafios e entraves burocráticos enfrentados, na busca por

---

<sup>43</sup> A diplomacia presidencial é observada “quando o presidente tem uma participação pessoal, ativa, efetiva, na concepção e na execução da política externa. Essa difere do tipo de diplomacia na qual o presidente conduz a política externa de modo institucional, protocolar, somente desempenhando as funções prescritas na Constituição” (PRETO, 2006, p. 33-34).

suporte internacional capaz de facilitar a execução desse compartilhamento (Entrevista 3<sup>44</sup>, 2022).

Para os atores que participaram do processo de negociação do CEAH, a política pública central para a construção do centro foi o PNAE (Entrevista 1, 2021; Entrevista 3, 2022). O programa implementou a obrigatoriedade do fornecimento de alimentação em escolas públicas de todo o país. Com foco principal na segurança alimentar e nutricional dos estudantes, o programa terminou por gerar externalidades em diversas outras áreas que o fizeram ganhar mais visibilidade. Em primeiro lugar, foi atestada uma redução na evasão escolar. Verificava-se que alunos de escola pública, sobretudo do Ensino Médio, eram enviados pelos pais pro mercado de trabalho para ajudar na complementação da renda familiar e sustento da família. Nesse cenário, a disponibilidade de alimentação nas escolas aumentou o incentivo para permanência escolar. A vinculação do PNAE com a agricultura familiar foi outro elemento em destaque no programa, pois foi acordado legalmente que 30% dos alimentos destinados ao programa deveriam ser provenientes de agricultores familiares. Essa decisão teve impacto na valorização da economia local e melhoria da qualidade de vida dos habitantes da zona rural. Outra faceta do programa foi a atenção dada a alimentos nutricionalmente adequados, visando a redução do consumo de alimentos ultraprocessados. O objetivo era a melhora da saúde dos alunos, evitando-se doenças provenientes de uma má alimentação. Por fim, o Programa andava em consonância com outros programas governamentais, como o Bolsa Família, na medida em que os pais só podiam receber o benefício se os filhos estivessem matriculados na escola e com frequência em dia (Entrevista 3, 2022).

A multidimensionalidade do PNAE, portanto, foi um elemento chave para a reputação internacional que o programa ganhou; contudo, conforme relatado nas entrevistas, os resultados do PNAE por si só não causariam um impacto internacional sem a atuação engajada do Presidente Lula (Entrevista 1, 2021; Entrevista 3, 2022, Entrevista 6<sup>45</sup>, 2024). Como Pilar Brasil (Brasil, 2013, p. 89) enfatizou:

a chegada do presidente Lula à presidência, no ano de 2003, é um marco da inserção do tema [da SAN] na política externa brasileira. O combate à fome e o desenvolvimento social passaram a ser bandeira da atuação do Brasil no meio internacional. [...] Essa inserção é o reflexo de décadas de tentativas de inserir o combate à fome nas preocupações políticas nacionais; da crescente institucionalização de políticas públicas de segurança alimentar e das demandas da sociedade civil por respostas governamentais mais eficientes.

---

<sup>44</sup> Entrevista de pesquisa concedida em 9 de Fevereiro de 2022, por videoconferência.

<sup>45</sup> Entrevista de pesquisa concedida em maio de 2024, por videoconferência.

O trecho de uma das entrevistas apresenta claramente essa atuação presidencial:

Então, como o presidente, ele tinha uma mania assim, quando ele gostava de uma coisa, ele repetia sempre aquela coisa nos seus discursos. Então ele repetia nos discursos quando ele ia pra África. Então ele dizia, o nosso programa de alimentação escolar, o programa do Brasil, aqui tem alimentação. Então talvez ele também tenha sido um divulgador dessas coisas. Porque esse tipo de coisa é muito forte nas relações internacionais, você sabe que a figura do presidente, a diplomacia presidencial é muito forte. A gente não entendia ainda a importância da diplomacia presidencial por um país (Entrevista 3, 2022, p. 7).

O Fundo Nacional da Educação (FNDE) começou a receber expressivas demandas de países do mundo todo desejosos de conhecer especialmente o PNAE, e entender seu processo de implementação. O órgão passou a receber comitivas internacionais compostas muitas vezes de presidentes, primeiros-ministros, e até príncipes e princesas. Essas demandas eram intermediadas pelo MRE, que frequentemente comunicava o FNDE do interesse de governos de outros países virem ao país aprenderem com a instituição. No entanto, com o passar do tempo essa expressiva demanda gerou sobrecarga sobre os órgãos nacionais, e percebeu-se que a demanda inicial dos governos estrangeiros se expandia na medida que, além de conhecer *in loco* os programas, passaram a prospectar uma assessoria técnica mais específica que os ajudassem a construir programas e políticas similares em seus próprios países. Nas palavras de um dos entrevistados:

eu recebi um comunicado do Itamaraty dizendo o seguinte, Moçambique gostaria de fazer uma comitiva pra conhecer o programa de alimentação escolar brasileiro, tome suas providências. Uma coisa bem sucinta, tome providências. E aí a gente fazia, [...] a gente recebia a comitiva, mostrava e tudo mais. Só que os países começaram a querer mais. Eles disseram, perfeito, eu vim, vi, gostei, só que agora eu quero implantar no meu país isso. Como é que eu faço? Aí começou a ter um problema [...]. O FNDE é o quê? É uma autarquia brasileira que está focada em assuntos brasileiros e nacionais, internos. Eu não tinha nem orçamento, nem capacidade, nem nada, por exemplo. Mas eu disse, cara, é uma oportunidade (Entrevista 3, 2022, p. 7-8).

Os então funcionários do FNDE resolveram aproveitar a oportunidade de cooperação e começaram enviar técnicos do órgão para os países demandantes. No entanto, esbarraram no entrave burocrático da quantidade de diárias para o exterior que cada órgão podia utilizar. A mídia na época, segundo um dos entrevistados, denunciava o órgão com uma narrativa negativa: “olha quantas diárias para o exterior esse órgão público brasileiro está usando, [...] como se fosse a gente viajando para passear na Europa” (Entrevista 3, 2022, p. 8). Enquanto autarquia focada na implementação nacional de programas e políticas de educação e SAN, o FNDE entendeu que não tinha nem capacidade institucional, nem orçamento para atender as demandas por cooperação (Entrevista 3, 2022).

Diante da insustentabilidade da situação, o FNDE decidiu recorrer a organismos internacionais que atuavam na temática de SAN. Por ter realizado anteriormente projetos em parceria com a FAO, a presidência do FNDE pensou na instituição para intervir nesse cenário. O órgão contactou o então diretor da FAO, Jacques Diouf, para tratar da possível parceria, e também o MRE para intermediar a consolidação do acordo. A parceria se materializou através de um Memorando de Entendimento assinado entre as partes em 2006. No arranjo o Brasil, via FNDE, passaria para FAO recursos destinados ao compartilhamento da expertise brasileira em alimentação escolar com países africanos lusófonos, como Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Moçambique, Guiné-Bissau e Angola. Apesar da expectativa inicial, a parceria com a FAO não foi para frente pelo fato dessa entidade assumir, dentro do Sistema ONU, um papel mais pensante, e seus escritórios em países africanos pautarem-se numa abordagem maior de estudo e análise do que de implementação de projetos (Entrevista 3, 2022).

Numa Conferência da Rede Latino-Americana de Alimentação Escolar no México, o então presidente do FNDE, Daniel Balaban, tomou conhecimento do trabalho do PMA, que atuava na época com projetos de alimentação escolar em mais de 80 países. Nesse momento o burocrata percebeu que o PMA seria um interlocutor apto para realizar a ideia antes iniciada com a FAO. Através da ABC, o FNDE iniciou negociação com a representação do Brasil junto à FAO, PMA e FIDA (REBRASFAO), e foram estabelecidos projetos com o PMA focados na CSST em alimentação escolar. Os projetos eram acordados com prazos de início e fim e orçamentos previamente definidos. Os recursos eram repassados pelo FNDE ao PMA por meio da Coordenação Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME)<sup>46</sup>. Criada em 2003 no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, sob a coordenação do diplomata Milton Rondó Filho, a CGFome gerenciava a cooperação bilateral e multilateral brasileira na esfera da SAN, abarcando a condução das relações do Brasil com a FAO, o PMA e o FIDA dentre outros organismos internacionais (Santana, 2015).

Com o passar do tempo, os burocratas do FNDE perceberam que, para atender adequadamente a demanda dos países parceiros, necessitariam de ações de longo prazo. A dúvida inicial dos governos estrangeiros sobre como formular leis de alimentação escolar, por exemplo, se desenrolava em uma demanda a respeito de realização das compras da agricultura familiar e a um posterior questionamento sobre a forma de redirecionamento do alimento pras escolas, ao passo que diversas problemáticas iam surgindo gradativamente no processo cooperativo, e os prazos e orçamentos limitados não permitiam o avanço (Entrevista 3, 2022).

---

<sup>46</sup> A CGFome foi extinta em 2016.

Como a lógica de projeto não estava atendendo às exigências complexas do processo de transferência de políticas e construção de capacidades, começou-se a pensar em alternativas para sanar esses gargalos. Nesse momento surgiu a ideia de criação de um hub de compartilhamento, um centro que oferecesse esse suporte não mais de forma temporária. O esboço da proposta planejava criar o centro com sede em Moçambique, porém a dificuldade de negociação com o governo do país não permitiu que se avançasse na questão. A proposta do centro foi então apresentada a Josette Sheeran, Diretora Executiva do PMA no período, que comprou a ideia e sugeriu que o órgão fosse criado no Brasil, por ser o lugar no qual as comitivas internacionais desejavam visitar para conhecer de perto as políticas e programas implementados. A ideia do centro recebeu apoio de Fernando Haddad (que na época ocupava o cargo de Ministro da Educação), do então Diretor da ABC, Marco Farani, e do embaixador do Brasil na REBRASFAO, José Antônio Marcondes. Sabe-se que dentro do escopo de parcerias entre o Sul Global e entidades da ONU a categoria de projetos, anteriormente utilizada pelo FNDE-PMA, abarca iniciativas menos complexas, com foco em atividades operacionais que se tornam dependentes de recursos financeiros pontualmente aportados. Os centros, por outro lado, compreendem em si tantos projetos quanto programas, e por serem mais institucionalizados garantem uma capacidade de ação mais consolidada no longo prazo com foco em compartilhamento de experiências e aprendizagem mútua (Haug e Waisbich, 2022).

O Acordo-Quadro para Assistência e Cooperação Técnica para Promoção de Programas de Alimentação Escolar, que estabeleceu o centro, foi firmado entre o governo brasileiro e o PMA no dia 15 de Setembro de 2010, com assinatura de Daniel Balaban (enquanto Presidente do FNE), Marco Farani (enquanto Diretor da ABC) e Josette Sheeran (então Diretora Executiva do PMA). O Artigo 1 do acordo apresenta o objetivo principal do mesmo: expandir e aprimorar programas de alimentação escolar existentes e formular e implementar novos programas por meio da cooperação triangular em países interessados (Acordo-Quadro para Assistência e Cooperação Técnica para Promoção de Programas de Alimentação, 2010).

O governo brasileiro designou a ABC como a instituição responsável por coordenar e monitorar as atividades do centro, e o FNDE ficou encarregado de implementar as ações resultantes do acordo. Juntas, as instituições ficaram incumbidas de, dentre outras coisas, identificar áreas nas quais instituições brasileiras poderiam prover cooperação técnica a partir do compartilhamento de boas práticas replicáveis, formular e avaliar projetos de cooperação técnica em coordenação com os países interessados e mobilizar recursos do governo brasileiro para realização das atividades. O PMA, por sua vez, ficou encarregado de cooperar com a ABC e o

FNDE, estabelecendo em Brasília o Centro para Desenvolvimento de Capacidades em Alimentação Escolar e Segurança Alimentar. O intuito era apoiar iniciativas conjuntas de desenvolvimento de capacidade técnica para instituições de países em desenvolvimento implementarem seus próprios programas de alimentação escolar (Acordo-Quadro para Assistência e Cooperação Técnica para Promoção de Programas de Alimentação, 2010).

Os recursos necessários para o desenvolvimento do centro foram designados através de um Fundo de Confiança (*Trust Fund*) estabelecido entre o PMA e o governo brasileiro em 21 de Dezembro de 2007. Na época, o FNDE e o PMA executavam parcerias no formato de projetos. Além do Fundo de Confiança, o Artigo 3 do acordo estabeleceu que qualquer uma das partes signatárias poderia mobilizar recursos de outros países, de organismos internacionais, organizações não governamentais e outras fontes para apoiar o projeto de construção de capacidades em programas de alimentação escolar nos países parceiros. Relatos das entrevistas atestam que os burocratas do FNDE, na época de preparação do acordo, pensaram que possíveis mudanças de governo poderiam comprometer o orçamento destinado para o centro; por isso, pleitearam para que o acordo deixasse explícita a abertura para que o centro obtivesse fundos de outros parceiros internacionais (Entrevista 1, 2021; Entrevista 3, 2022). Em certa medida, o órgão foi fundado numa perspectiva de multi-financiamento, estratégia adotada, por exemplo, pelo IPC-IG onze anos após sua criação. Em termos de validade, o acordo foi assinado para permanecer em vigência por dois anos, sendo automaticamente renovado ao menos que algum dos signatários notificasse as outras partes sobre a não intenção de renovação. Com a notificação por escrito, a decisão de fim do acordo seria efetivada 90 dias após a denúncia por uma das partes (Acordo-Quadro para Assistência e Cooperação Técnica para Promoção de Programas de Alimentação, 2010).

No tocante à iniciativa de criação do centro, como dito anteriormente, os dados das entrevistas e pesquisas prévias publicadas sobre o órgão atestam que a mesma proveio do Brasil e não do PMA (Marcondes, 2015; Lima e Santana, 2020; Dri e Silva, 2021; Entrevista 1, 2021; Entrevista 3, 2022). Tal fato ganha mais evidência a partir da narrativa de um dos entrevistados que afirmou que, apesar do claro consentimento dado à proposta brasileira pela então diretora executiva do PMA, Josette Sheeran, o então diretor da área de alimentação escolar do PMA, que era de Uganda, não apoiou diretamente a ideia. Em uma das reuniões com a diretora executiva, quando o acordo de criação do centro estava prestes a ser assinado, Josette Sheeran deixou clara a resistência institucional que estava enfrentado no órgão para a consecução do centro. Conforme relatado:

e aí ela disse [referindo-se a Josette Sheeran]<sup>47</sup>: olha, minha área de alimentação escolar é contra, eu vou respeitar, porque é meu diretor, mas o Brasil está tirando 30 milhões de pessoas da fome nesse momento, então se o Brasil vai fazer uma coisa, eu tenho que tá dentro, não tem como o PMA não fazer parte. Se eu não fizer parte eu vou perder o bonde da história (Entrevista 1, 2021).

Na época de lançamento, por decisão da diretora executiva, o centro não teria sido criado na área de alimentação escolar do PMA, mas sim na área de inovação. Tal fato explicaria a razão pela qual, ainda que o CEAH fosse um centro de alimentação escolar (como o próprio nome designado no acordo de criação apresenta), foi posteriormente denominado como Centro de Excelência Contra à Fome. Essa mudança na denominação teria causado resistência também dentro do governo brasileiro, pois o MDS na época questionou o uso do termo “contra a fome” para uma parceria sobre alimentação escolar selada com o FNDE e não com o próprio órgão que (como o nome já anunciava - Ministério de Desenvolvimento Social e combate à Fome) era encarregado das questões mais amplas de SAN. Nesse caso, a nomenclatura do CEAH foi uma forma de abraçar os interesses do PMA (Entrevista 1, 2021).

Outro elemento correspondente a aspectos intrainstitucionais presente nos dados de entrevistas foi uma fuga da narrativa endossada em pesquisas prévias sobre o CEAH, a qual centraliza a atuação do então presidente do FNDE (e atual Diretor do CEAH), Daniel Balaban, no processo de criação do centro (Marcondes, 2015; Dri e Silva, 2019, 2021). Um dos relatos enfatizou a importância da então Coordenadora do PNAE, Albaneide Peixinho, da vice-coordenadora do PNAE, Cássia Buani, e do então assessor para assuntos internacionais do FNDE no convencimento de Balaban a respeito da proposta de internacionalizar o trabalho do órgão (Entrevista 1, 2021).

Um resumo dos fatores que levaram à construção do CEAH podem ser observados no Quadro 8 abaixo.

---

<sup>47</sup> Os trechos colocados entre [] nas citações literais das entrevistas, compreendem uma explicação ao leitor sobre o assunto abordado pelo entrevistado, conforme norma 10520 da ABNT.

**Quadro 8 - Motivações por trás da criação do CEAH**

Ator	Fator	Mensuração	Resultado	Explicação	Fonte
<b>PMA</b>	Estratégia diante do alargamento da influência econômica e política das potências médias e a (re)emergência da CSS.	Ausência / Presença	Presença	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A decisão de estabelecer a parceria para criação do centro por parte do PMA foi encabeçada pela então Diretora Executiva do organismo, Josette Sheeran. Segundo os dados coletados em entrevista, Sheeran enfrentou resistência institucional para estabelecer o centro, mas entendeu que diante da expressividade que os programas e políticas de SAN estavam tendo no Brasil, retirando milhões de brasileiros da fome, não poderia ficar de fora da parceria de CSST. Isso alude ao alargamento da influência política auferida ao país nos foros internacionais, diante dos resultados das políticas de proteção social implementadas nacionalmente.</li> </ul>	Entrevista 1, 2021; Entrevista 3, 2022.
	Estratégia diante da diminuição generalizada na quantidade de doações feitas ao Sistema ONU pelos países desenvolvidos.	Ausência / Presença	Ausência	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nenhum dado coletado apontou para essa afirmativa.</li> </ul>	
<b>Brasil</b>	Estratégia de Política Externa.	Ausência / Presença	Presença	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os resultados iniciais do Programa Fome Zero foram divulgados internacionalmente pelo Presidente Lula que, por meio de uma diplomacia presidencial engajada, despertou o interesse sobre o programa em países que atravessaram dilemas na mesma área. Como fruto disso, adveio uma alta demanda internacional, especialmente de países do Sul Global, pelo compartilhamento da expertise brasileira na formulação e execução desses programas e políticas de</li> </ul>	Entrevista 1, 2021; Entrevista 3, 2022.

				<p>combate à fome e promoção da segurança alimentar e nutricional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A ABC atuou ativamente no processo de negociação do CEAH, fazendo o intermédio da comunicação entre o FNDE e a REBRASFAO. O apoio do Diretor da ABC, Marco Farani, e do então embaixador da REBRASFAO, José Antônio Marcondes, são citados como importantes para a concretização do centro.</li> </ul>	
	Estratégia para superar os entraves políticos, legais, orçamentários e operacionais de implementação da CSS.	Ausência / Presença	Presença	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inicialmente, os então funcionários do FNDE diante da demanda expressiva para conhecimento de seus programas, resolveram aproveitar a oportunidade de cooperação e começaram enviar para os países demandantes técnicos do órgão. No entanto, esbarram no entrave burocrático do limite da quantidade de diárias pro exterior que cada órgão podia utilizar.</li> <li>- Enquanto autarquia focada na implementação nacional de programas e políticas de educação e SAN, o FNDE entendeu que não tinha nem capacidade institucional, nem orçamento para atender as demandas por cooperação.</li> <li>- Diante da insustentabilidade da situação, o FNDE decidiu recorrer a organismos internacionais que atuavam na temática de SAN.</li> <li>- A parceria inicialmente se deu com a FAO, e posteriormente com o PMA no formato de projetos. Em 2010 o CEAH foi criado para garantir institucionalização à CSS empenhada pelo órgão e possibilidades de ação no longo prazo. Nesse caso, a expressiva reemergência da CSS levou o Brasil, e não o PMA, como a teoria pensava, a buscar a criação do centro.</li> </ul>	Entrevista 1, 2021; Entrevista 3, 2022; Acordo-Quadro para Assistência e Cooperação Técnica para Promoção de Programas de Alimentação, 2010.

	<i>Construção e implementação de instituições, políticas públicas e programas em uma área temática específica que tornaram o Brasil referência e fonte de soluções inovadoras.</i>	<i>Ausência / Presença</i>	<i>Presença</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Sucesso dos programas e políticas de SAN implementados no Brasil a partir de 2003, incluindo expansão do PNAE.</i></li> </ul>	<i>Entrevista 1, 2021; Entrevista 3, 2022; Marcondes, 2015; Dri e Silva, 2021.</i>
	<i>Demanda expressiva de demais países do Sul Global por compartilhamento de expertise e assessoria técnica do país no qual o centro foi estabelecido.</i>	<i>Ausência / Presença</i>	<i>Presença</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Diante da multidimensionalidade do PNAE e a atuação engajada do Presidente Lula, o Fundo Nacional da Educação (FNDE) começou a receber expressivas demandas de países do mundo todo desejosos de conhecer especialmente o PNAE, e entender seu processo de implementação.</i></li> </ul>	<i>Entrevista 1, 2021; Entrevista 3, 2022; Marcondes, 2015; Dri e Silva, 2021.</i>

Fonte: elaboração própria com base nas fontes citadas.

### 3.3 Centro de Excelência para Redução de Risco de Desastres (DRR)

#### 3.3.1 Criação

O Centro de Excelência para Redução de Risco de Desastres (conhecido por DRR, na sigla inglesa), foi uma parceria do governo brasileiro com o Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNDRR). Estabelecido em 2012 e vigente até 2017, o DRR, segundo relato das entrevistas, não pode ser entendido como um órgão voltado apenas para a CSS per se, embora encabeçasse atividades que podem ser consideradas como sendo de fortalecimento entre países do Sul Global. Apesar de ter um foco na construção e fortalecimento de políticas públicas voltadas para a redução de riscos de desastres no Brasil, as atividades do órgão incluíram o estreitamento do relacionamento entre países de língua portuguesa e uma troca de experiência a nível de municípios entre cidades da América do Sul. Todas as entrevistas apontaram que a constituição do centro foi fruto de uma combinação de fatores, dentre os quais se destacaram (Entrevista 6, 2024; Entrevista 8<sup>48</sup>, 2024):

- O compromisso do Brasil de implementar nacionalmente as diretrizes acordadas no Marco de Ação de Hyogo 2005-2015 (Entrevista 8, 2024). O Marco de Ação de Hyogo foi adotado na Conferência Mundial sobre Redução de Desastres realizada pela Assembleia Geral da ONU de 18 a 22 de janeiro de 2005 em Kobe, Hyogo, Japão. Teve como objetivo fortalecer a resiliência das nações e das comunidades diante de desastres, visando alcançar, até o ano de 2015, uma significativa redução das perdas causadas por esses eventos, tanto em termos de vidas humanas quanto de bens sociais, econômicos e ambientais das comunidades e dos países (Cemaden Educação, 2023). O Marco ofereceu cinco áreas prioritárias para a tomada de decisões, sendo elas: garantia de que a redução de risco de desastres fosse uma prioridade nacional e local com uma sólida base institucional para sua implementação; identificação, avaliação e observação de perto dos riscos de desastres, e melhoramento dos alertas prévios; utilização do conhecimento, da inovação e da educação para criar uma cultura de segurança e resiliência em todos os níveis; redução dos fatores fundamentais do risco; e fortalecimento da preparação em desastres para uma resposta eficaz a todo nível (Cemaden educação, 2023).
- O desastre climático composto por deslizamentos e transbordamento de rios atingiu a região serrana do Rio de Janeiro em 11 de janeiro de 2011, que suscitou a necessidade de

---

<sup>48</sup> Entrevista de pesquisa concedida em Junho de 2024, por videoconferência.

transformar políticas em ações (Entrevista 8, 2024). O desastre deixou 918 mortos e 100 desaparecidos. Cerca de 35 mil pessoas perderam suas moradias ou foram forçadas a se deslocar para outra região. Os municípios de Nova Friburgo, Teresópolis, Petrópolis, Sumidouro e São José do Vale do Rio Preto foram os mais afetados (CNN, 2022).

- A atuação engajada do ministro<sup>49</sup> Milton Rondó Filho, diplomata que liderava a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME)<sup>50</sup>, do Ministério das Relações Exteriores. Como citado anteriormente, foi um órgão responsável por internacionalizar os programas e políticas de combate à fome do Governo Lula e que também acompanhava a agenda de redução de riscos de desastres a nível internacional. O Ministro, que na época classificou os eventos ocorridos no Brasil como desastres socioambientais, teve o impulso inicial de criar o centro articulando o governo federal, através do Ministério da Integração, com interlocutores da Defesa Civil no âmbito estadual e municipal.
- O momento político favorável proveniente do segundo mandato do Presidente Lula, com sua ênfase em políticas sociais que ganharam repercussão internacional (Entrevista 8, 2024). A narrativa institucional interna sobre a criação do Centro apontava o contexto no qual o Presidente Lula havia ganhado uma reputação internacional consolidada, já no seu segundo mandato, o que também teria influenciado a criação do Centro Rio+. Esses centros foram criados em paralelo, refletindo o fato do Brasil ser uma referência não só para fortalecer as políticas nacionais, como também para ser um difusor de boas práticas e promover a CSS. A diferença do DRR em relação ao CEAH, por exemplo, seria o foco em fortalecer as políticas nacionais de redução de riscos de desastres e não apenas difundi-las internacionalmente (Entrevista 6, 2024).
- E a existência de defesas civis estaduais bem estruturadas e com boa liderança, como no caso do Rio de Janeiro, liderado pelo Coronel Sergio Simões e pelo prefeito Eduardo Paes (Entrevista 8, 2024).

---

<sup>49</sup> O título de ministro aqui designado não se refere à coordenação de uma das repartições da administração pública do governo brasileiro, mas a um dos cargos que diplomatas podem assumir ao longo da carreira. Os diplomatas brasileiros podem assumir a função de segundo-secretário, primeiro-secretário, conselheiro, ministro de segunda classe, ministro de primeira classe ou embaixador.

<sup>50</sup> O Itamaraty extinguiu a CGFOME (Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome), órgão criado em 2004 para coordenar ações do governo brasileiro de combate à fome no âmbito internacional.

A fala de um dos entrevistados ao tratar sobre a criação do DRR resume bem essa conjunção de fatores que, por sinal, atestam alguns dos argumentos teóricos sobre a motivação por trás dessas parcerias relatadas no capítulo 1 (ver Quadro 8 abaixo):

[...] você tinha uma vontade política de alto nível, você tinha uma diplomacia presidencial, você tinha um corpo técnico e político, que afinal o Milton [referindo-se ao diplomata Milton Rondó] era um diplomata engajado. Então acho que assim, foi [...] a combinação. E a UNDRR estava precisando de um *boost*, assim, de ter uma grana, e o Brasil querendo aceitar. Você [referindo-se a UNDRR] entrar no tema da Cooperação Sul-Sul, que também é uma fronteira que as agências da ONU querem alcançar. Então eu senti que foi uma aposta dos dois lados, tanto aqui do Brasil, meio aquele pulo de galinha [...], mas que não teve estrutura institucional para sobreviver à crise do governo federal ali que culminou com o impeachment (Entrevista 6, 2024).

Sendo a UNDRR um órgão do Secretariado da ONU, possuía uma sede central em Genebra e escritórios regionais ao redor do mundo, com o escritório regional da América Latina e Caribe sediado no Panamá. Para criação do centro, houve uma troca de intenções e um processo de negociação firmados entre a CGFOME e o escritório regional da UNDRR no Panamá. A estratégia e iniciativa partiram especificamente do Itamaraty através da CGFome, e coincidiu com um interesse da UNDRR do Panamá de expandir (Entrevista 2<sup>51</sup>, 2022; Entrevista 8, 2024). Segundo os entrevistados, havia uma enorme necessidade de maior conhecimento nesse campo da defesa civil no Brasil diante do cenário imposto pelas mudanças climáticas. Em janeiro de 2011, logo no primeiro mandato da presidenta Dilma, o citado desastre da Serra Fluminense, que deixou quase mil mortos, aconteceu numa região muito rica do estado. Isso causou um impacto econômico grande sobre o Rio de Janeiro, posto que 75% dos produtos hortifrutigranjeiros consumidos no Rio de Janeiro provinham da região afetada. Isso gerou um alerta institucional sobre a urgência cada vez maior de entender sobre redução de riscos de desastres. Ademais, a decisão de ter a sede do centro no Rio de Janeiro foi influenciada pelos desastres recorrentes no estado desde 2009. Lá o centro ficou sediado inicialmente no Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE) junto com o Centro RIO+, e depois transicionou para o Centro de Informação das Nações Unidas no Brasil, alocado no Palácio Itamaraty do Rio de Janeiro.

Para a concretização do centro, houve troca de correspondências entre a CGFome e o escritório da UNDRR no Panamá, e a CGFome ficou responsável por aportar todos recursos necessários para o funcionamento do centro (Entrevista 8, 2024). Como relatou um dos entrevistados:

---

<sup>51</sup> Entrevista de pesquisa concedida em 13 de Janeiro de 2022, por videoconferência.

...usando a lógica da defesa civil, quando a gente quer ajudar, a gente não pode ser um peso, isso é uma coisa que a gente sempre colocava, quando tinha um desastre, as pessoas queriam ir para ajudar, mas, olha, você tem onde ficar? Você tem alimentação? Você tem água? Senão a gente pesa mais do que ajuda. A boa vontade das pessoas precisa se encontrar com o bom senso do Estado. A gente [governo brasileiro] utilizou essa lógica para dizer: olha, a gente tem interesse em fazer essa formação, mas a gente tem recurso também, a gente não quer pesar o sistema [...]. E aí sim, aí a acolhida foi fácil [referindo-se a aceitação pelo UNDRR para criação do centro] (Entrevista 2, 2022).

Nenhum entrevistado teve ciência sobre a assinatura de um acordo formal para instituir o órgão. É válido salientar que a solicitação feita ao MRE<sup>52</sup> para acesso ao documento de oficialização do DRR através da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação não foi atendida.

Como observado no Quadro 9 abaixo, a criação do DRR, ainda que proveniente de uma iniciativa brasileira acolhida pela UNDRR, foi motivada por fatores relacionados aos dois atores. Além dos teoricamente discutidos, outros fatores omitidos pela teoria também foram considerados importantes para criação do centro, os quais encontram-se em domínios diferentes. O primeiro diz respeito à esfera diplomática do Brasil, que correspondeu à decisão de assinar e implementar o Marco de Ação de Hyogo, em 2005. O segundo refere-se a um choque exógeno ambiental, à parte de fatores institucionais, que foi o desastre natural ocorrido no Rio de Janeiro em 2011. Por fim, o terceiro aponta para uma estrutura institucional de longa data desfrutada pelo Brasil que corroborou para a implementação do centro. No tocante às condições teoricamente previstas, cumpre ressaltar que a UNDRR demonstrou as duas condições analisadas pela literatura mostrando uma busca por engajamento com um país do Sul Global que vinha ganhando reputação internacional por meio da CSS e o interesse em ter suas atividades financiadas por esse país. Por outro lado, não se vê nesse caso o centro como uma “extensão” internacional de uma órgão nacional brasileiro, mas como um catalisador para construção e fortalecimento de políticas de redução de riscos de desastres no Brasil. Sendo assim não se portou primariamente como uma estratégia de superação dos entraves concernentes à implementação da CSS brasileira.

---

<sup>52</sup> A solicitação com número de protocolo 09002.000872/2024-16, feita através da plataforma, demandou os acordos de fundação ou tratados de criação dos cinco centros. O número de funcionários empregados no ano de encerramento ou atualmente, e o motivo oficial de encerramento dos centros já encerrados. O MRE respondeu com dados apenas do IPC-IG, CEAH e do Centro Rio+.

**Quadro 9 - Motivações por trás da criação do DRR**

Ator	Fator	Mensuração	Resultado	Explicação	Fonte
<b>UNDRR</b>	Estratégia diante do alargamento da influência econômica e política das potências médias e a (re)emergência da CSS.	Ausência / Presença	Presença	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A narrativa institucional interna sobre a criação do DRR apontava o contexto no qual o Presidente Lula havia ganhado uma reputação internacional consolidada, já no seu segundo mandato, na consolidação de políticas sociais bem sucedidas, o que também influenciou na criação do Centro Rio+. Esses Centros foram criados na mesma leva, refletindo o fato do Brasil ser uma referência não só para fortalecimento das políticas nacionais, como também para ser um difusor de boas práticas e promover a CSS.</li> <li>- Segundo entrevistas, a UNDRR buscava engajamento com a CSS, considera uma fronteira que as entidades da ONU desejavam alcançar.</li> </ul>	Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024.
	Estratégia diante da diminuição generalizada na quantidade de doações feitas ao Sistema ONU pelos países desenvolvidos.	Ausência / Presença	Presença	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dados de entrevista apontaram que no contexto de criação do DRR havia uma necessidade da UNDRR de expandir seus escritórios e também de alavancar seu orçamento.</li> <li>- Para a concretização do DRR, o Brasil ofereceu à UNDRR através da CGFome todos recursos necessários para o funcionamento do órgão, o que facilitou a acolhida da proposta brasileira pela entidade da ONU.</li> </ul>	Entrevista 2, 2022; Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024.
<b>Brasil</b>	Estratégia de Política Externa.	Ausência / Presença	Presença	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Todas as entrevistas enfatizaram que a atuação engajada do ministro Milton Rondó Filho, diplomata chefe da ex-CGFome, foi crucial para a criação e manutenção do centro. O ministro teve o impulso inicial de criar o centro</li> </ul>	Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024.

				articulando o governo federal, através do Ministério da Integração com interlocutores da Defesa Civil no âmbito estadual e municipal.	
	Estratégia para superar os entraves políticos, legais, orçamentários e operacionais de implementação da CSS.	Ausência / Presença	Ausência	- O escritório estabelecido no Brasil de Novembro de 2012 até Abril 2017 foi e continua sendo o único escritório com enfoque em apenas um país. Apesar de ter se engajado no estreitamento do relacionamento entre países de língua portuguesa e uma troca de experiência a nível de municípios entre cidades da América do Sul, o DRR focou em apoiar o Brasil na construção de políticas para a redução de riscos de desastres, ou seja, centradas no aspecto da prevenção e não na resolução do desastre pós evento.	Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024.
	<i>Existência de Acordo prévio</i>	<i>Ausência / Presença</i>	<i>Presença</i>	- <i>O compromisso do Brasil de implementar nacionalmente as diretrizes acordadas no Marco de Ação de Hyogo 2005-2015.</i>	<i>Entrevista 2, 2022; Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024.</i>
	<i>Fatores exógenos</i>	<i>Ausência / Presença</i>	<i>Presença</i>	- <i>O desastre climático composto por deslizamentos e transbordamento de rios atingiu a região serrana do Rio de Janeiro em 11 de janeiro de 2011.</i>	<i>Entrevista 2, 2022; Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024.</i>
	<i>Existência prévia de órgãos bem estruturados relacionados com o tema</i>	<i>Ausência / Presença</i>	<i>Presença</i>	- <i>Existência de defesas civis estaduais bem estruturadas e com boa liderança, como no caso do Rio de Janeiro, liderado pelo Coronel Sérgio Simões e o prefeito Eduardo Paes.</i>	<i>Entrevista 2, 2022; Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024.</i>

Fonte: elaboração própria com base nas fontes citadas.

### 3.3.2 Atuação do DRR

De acordo com a estrutura negociada, o centro não recebia recursos da UNDRR, mas usava toda a estrutura dessa entidade da ONU, contando com apoio de colaboradores ao redor do mundo, como os de Genebra. Segundo um dos entrevistados, como era um escritório pequeno, com três colaboradores (diretor, coordenadora e secretária) e alguns consultores, não demandava tanto recurso. O recurso vinha da CGFome e alguns vieram da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC). Conforme relato, embora o centro tenha trabalhado com a SEDEC, nunca houve interesse do secretário nacional na presença da UNDRR no Brasil. Um dos entrevistados apontou o não envolvimento da SEDEC como um dos entraves para o sucesso do DRR; além disso, pontuou a não oficialização da presença do DRR no Brasil por meio de um acordo de criação oficializado como outro empecilho para a subsistência do órgão (Entrevista 8, 2024).

O diferencial do DRR estava na interlocução com contrapartes do governo brasileiro com as quais os outros organismos internacionais não dialogavam diretamente. Até então não havia interação de centros com o Ministério da Integração ou com a Defesa Civil; dessa forma o DRR encontrou um nicho específico para estabelecer pontes. A criação teve respaldo na ideia de um órgão que pudesse entender o Brasil como um país de incidência de desastres socioambientais, e proporcionar uma participação mais ativa do país em termos internacionais nesse tema, posto que até então o Brasil não compartilhava dados nessa área. O centro ampliou a atuação da UNDRR no Brasil, mas não tinha intenção de ser um escritório regional. Seu foco era apoiar o Brasil na construção de políticas para a redução de riscos de desastres, voltando-se ao aspecto da prevenção e não resolução do desastre pós-evento (Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024).

A iniciativa do DRR que teve mais expressão foi a campanha Cidades Resilientes. Com a atuação do centro, o Brasil entrou em primeiro lugar em termos de montante de adesão. Centenas de cidades aderiram à campanha através da assinatura dos prefeitos que assumiam o compromisso de deixar a cidade mais resiliente empreendendo uma série de atividades como: construção de comitês nos bairros destinados a monitorar possíveis desastres, instalação de sistemas de alerta precoce, estabelecimentos de planos de fuga em caso de desastres, realização de simulação nas escolas para lidar com desastres ambientais, dentre outros. Quando os prefeitos se comprometiam com a lista de critérios da campanha, a cidade entrava numa rede de cidades resilientes que possibilitava a troca de informações sobre projetos na área. Através da campanha o DRR promoveu intercâmbios de cidades brasileiras com cidades de outros países (Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024).

Como fruto desse projeto, a cidade de Belo Horizonte-MG recebeu, em 2013, o Prêmio Sasakawa da UNDRR, destinado a pessoas ou instituições que empreenderam esforços significativos na difusão da agenda sobre redução de riscos de desastres ou na própria redução desses riscos. Em 2019, dois anos após o encerramento do DRR, a cidade de Campinas-SP também recebeu o prêmio. Outrossim, o DRR ajudou a construir indicadores para a Agenda 2030 ligados ao temas de desastres ambientais, e deu suporte para cidades brasileiras na elaboração de planos de resiliência (Entrevistas 6, 2024; Entrevista 8, 2024).

Em suma, o Brasil ofereceu inicialmente recursos financeiros que custearam a presença do centro, uma defesa civil atuante (embora focada na resposta e não na prevenção de desastres), municípios interessados e engajados (mais de 1000 municípios brasileiros aderiram à Campanha Cidades Resiliente), e uma rede de pesquisadores que atua até hoje no tema (Entrevista 8, 2024).

### *3.3.3 Fim do DRR*

O fim do centro teria sido a princípio causado por fatores exógenos, no sentido de ser proveniente de um descomprometimento gradativo das instituições nacionais parceiras com o centro, como o Ministério da Integração e a CGFome, e não necessariamente por características institucionais endógenas. Relatos de entrevistas apontaram situações na qual o diretor do DRR tinha reuniões marcadas com o Ministério da Integração e no dia era recebido após longa espera (Entrevista 6, 2024). Além disso, para outras reuniões o diretor nem chegava a ser convidado. Percebia-se cada vez mais uma mensagem velada de desinteresse (Entrevista 6, 2024) .

Para driblar essa situação, inicialmente se recorreu aos governos dos estados subnacionais e municípios com intuito de torná-los parceiros principais das atividades do órgão. Contudo, essa aproximação trouxe outro desafio para o centro: a instrumentalização do órgão para fins político-partidários. O DRR passou a receber convites de diferentes cidades para participação de reuniões com empresários focadas em campanhas para prefeitos, por exemplo, e isso acendeu um alerta para o órgão sobre a factibilidade da estratégia de envolvimento com estados subnacionais e municípios para atingir o objetivo de permanência do centro (Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024).

Nesse contexto, outro evento que impactou a permanência do DRR foi o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, ocorrido em agosto de 2016. No processo, o ministro Milton Rondó enviou a diversos postos do Brasil, ao redor do mundo, circulares telegráficas pelo Itamaraty, alertando sobre uma tentativa de golpe no país. Isso gerou muitos conflitos dentro do Itamaraty e

posterior punição ao diplomata<sup>53</sup>. A CGFome, liderada pelo diplomata, foi extinta assim que o presidente Michel Temer assumiu, e isso teria impactado diretamente na subsistência do DRR. O fim dos aportes financeiros para o centro por meio da GGFome teria influenciado seu fim, mas esse não teria sido o elemento principal, posto que outros órgãos do governo federal, como a SEDEC, poderiam ter assumido o compromisso de manter o centro, tendo em vista que as despesas do órgão não eram altas. Nesse caso o elemento maior teria sido o desinteresse em torno da preservação da instituição (Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024).

Conforme relatado nas entrevistas, a criação do DRR teria se dado num cenário favorável politicamente, mas logo veio um período de baixa com o impeachment da Presidente Dilma. No caso do DRR um desafio adjacente apontado foi o fato de estarem lidando com uma ala um tanto quanto militarizada. Sua atuação se dava junto à Defesa Civil, Bombeiros e Ministério da Integração, grupo que, na visão dos entrevistados, era composto por integrantes menos interessados no “progressismo da CSS” e no entendimento do tema ambiental como desastres causados pela ação humana (Entrevista 2, 2022; Entrevista 6, 2024). Um ponto interessante destacado pelos entrevistados seria a necessidade de defender a implementação de parcerias de CSS e CSST diante de mudanças de governo, exigindo tanto convencimento, como trânsito político, engajamento e uma narrativa que convencesse as partes (Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024).

Segundo um dos entrevistados, o diretor do DRR, David Stevens, não teria um perfil político tão premente, quanto, por exemplo, o diretor do CEAH, Daniel Balaban, a ponto de conseguir surfar nas mudanças políticas constantes. Nesse aspecto, é interessante apontar que um dos fatores relatados em diferentes entrevistas como importante para o funcionamento e permanência dos centros é a capacidade de articulação política de seus diretores. Essa capacidade traria a possibilidade de se ajustar diante de diferentes governos, de transitar entre diferentes partidos políticos e de adotar uma postura de defesa pela permanência da instituição. Daniel Balaban foi citado mais de uma vez como alguém que conseguiu manter isso de forma muito evidente e eficaz no CEAH. Rômulo Paes, do Centro Rio+, foi apontado como alguém que tinha esse perfil, mas que não conseguiu articular recursos necessários para o órgão. Por fim, David Stevens, do DRR, foi apontado como alguém que compunha um perfil menos político e mais técnico-administrativo, dificultando essa articulação no cenário dado (Entrevista 5, 2022; Entrevista 6, 2024; Entrevista 7, 2024; Entrevista 10, 2024).

---

<sup>53</sup> Inclusive noticiado pela mídia:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/523074/noticia.html?sequence=1&isAllowed=y>.

Ainda tratando-se de elementos endógenos ao DRR, outro contribuinte para o fim do centro foi a ausência de um mandato claro, um corpo técnico consolidado, e um objetivo específico (Entrevista 6, 2024). Essa falta de clareza resultou em um problema quando o suporte governamental foi se perdendo. Para contrapor a falta de estratégia no nível técnico do DRR, os entrevistados também se referiram ao CEAH como exemplo, por ser um órgão com um trabalho técnico inegável, bem executado, passível de avaliação e mensuração, e com um foco específico na promoção da alimentação escolar na qual o Brasil tinha expertise consolidada. No caso do DRR, o Brasil e o Estado do Rio de Janeiro não tinham algo prévio para mostrar nessa área, e o centro foi criado a fim de desenvolver projetos nesse sentido. Nesse contexto a mensuração do sucesso era muito limitada e não houve capacidade por parte do centro de demonstrar o quão necessário o órgão era e o quanto estava respondendo a uma necessidade existente. Apesar disso, na prática, muitos atores políticos e da sociedade civil que lidavam com o tema do desastre viam o DRR como um locus de articulação, discussão acadêmica e trocas de experiências (Entrevista 6, 2024).

Ademais, outro elemento citado no caso do DRR, que também é apontado como obstáculo para a sobrevivência dos outros centros, foi o overlapping com outras instituições internacionais. No caso do DRR havia a sobreposição de atividades do órgão com as operações do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU- HABITAT) que também tinha sede no Rio de Janeiro na época, e isso enfraquecia o protagonismo do órgão. Um esforço de coordenação também precisou ser feito em relação ao PNUD, pelo fato dessa entidade apoiar o governo em áreas diversas, incluindo a ambiental, a fim de certificar se os projetos governamentais estavam seguindo os acordos internacionais. Dessa forma, havia uma preocupação no DRR com a atuação do PNUD, por saberem que esse órgão teria no Brasil um poder de implementação muito maior do que o próprio DRR (Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024).

Por fim, é passível de enquadrar o fim do DRR ao conceito de desmantelamento, discutido no Capítulo 1. Embora o centro não constitui *per se* uma política pública, mas uma parceria entre o Brasil e o PNUD, passa pela ideia de uma instituição que é instaurada por decisão de dois atores políticos que podem a qualquer momento retroceder em suas decisões ativamente ou por inação. Nesse cenário, o desmantelamento é observado pela clara diminuição do comprometimento dos atores que instituíram o órgão com a continuação do mesmo. Entende-se que, dentro das 4 categorias possíveis explanadas por Bauer e Knill (2014), o caso do DRR se configura como desmantelamento por padrão, no qual há uma baixa visibilidade e

abstenção de tomada de decisão. Um exemplo correntemente apontado desse tipo de desmantelamento é o não reajuste das quantias destinadas a programas de transferência de renda ao longo dos anos, mesmo que a inflação já tenha indicado defasamento dos valores. Como supracitado, o encerramento do DRR esteve relacionado ao descomprometimento gradativo do Ministério da Integração, e à extinção da CGFome que aportava orçamento para subsistência do órgão.

**Quadro 10 - Fatores explicativos da impermanência do DRR**

Ator	Fator	Explicação	Fonte
Organismo Internacional e Brasil	Desmantelamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O fim do centro teria sido a princípio causado por fatores exógenos, no sentido de ser proveniente de um descomprometimento gradativo das instituições nacionais parceiras com o centro, como o Ministério da Integração e a CGFome, e não necessariamente por características institucionais endógenas.</li> <li>- Nesse cenário, o desmantelamento é observado pela clara diminuição do comprometimento dos atores que instituíram o órgão com a continuação do mesmo. Entende-se que, dentro das 4 categorias possíveis explanadas por Bauer e Knill (2014), o caso do DRR se configura como desmantelamento por padrão, no qual há uma baixa visibilidade e abstenção de tomada de decisão. Um exemplo correntemente apontado desse tipo de desmantelamento é o não reajuste das quantias destinadas a programas de transferência de renda ao longo dos anos, mesmo que a inflação já tenha indicado defasamento dos valores. Como supracitado, o encerramento do DRR esteve relacionado ao descomprometimento gradativo do Ministério da Integração, e à extinção da CGFome que aportava orçamento para subsistência do órgão.</li> </ul>	Entrevista 6, 2024.
Brasil	Mudança de governo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A CGFome, liderada pelo diplomata, foi extinta assim que o presidente Michel Temer assumiu, e isso teria impactado diretamente na subsistência do DRR, pelo fim dos aportes financeiros destinados para o centro por meio da GGFome.</li> </ul>	Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024.
	Ausência de expertise	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No caso do DRR, o Brasil e o Estado do Rio de Janeiro não tinham algo prévio para mostrar nessa área, e o centro foi criado a fim de desenvolver projetos nesse sentido. Nesse contexto a mensuração</li> </ul>	Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024.

		do sucesso era muito limitada e não houve capacidade por parte do centro de demonstrar o quão necessário o órgão era e o quanto estava respondendo a uma necessidade existente.	
<b>Centro</b>	Perfil do líder superior	- O diretor do DRR, David Stevens, não possuía um perfil político tão premente, quanto, por exemplo, o diretor do CEAH, Daniel Balaban, a ponto de conseguir surfar nas mudanças políticas constantes.	Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024.
	Limitação em quantidade de staff e escopo do centro pouco definido	- Ausência de um mandato claro, um corpo técnico consolidado, e um objetivo específico. Essa falta de clareza resultou em um problema quando o suporte governamental foi se perdendo.	Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024.
	Overlapping	- No caso do DRR havia a sobreposição de atividades do órgão com as operações do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU- HABITAT) que também tinha sede no Rio de Janeiro na época, e isso enfraquecia o protagonismo do órgão. Um esforço de coordenação também precisou ser feito em relação ao PNUD, pelo fato dessa entidade apoiar o governo em áreas diversas, incluindo a ambiental, a fim de certificar se os projetos governamentais estavam seguindo os acordos internacionais. Dessa forma, havia uma preocupação no DRR com a atuação do PNUD, por saberem que esse órgão teria no Brasil um poder de implementação muito maior do que o próprio DRR.	Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024.

Fonte: elaboração própria com base nas fontes citadas.

### 3.4 Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Centro Rio+)

#### 3.4.1 Criação

Os dados concernentes ao Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Centro Rio+) indicam, por um lado, que a criação do mesmo foi uma iniciativa por parte do PNUD com o intuito de deixar um legado da Conferência Rio+20, visando a promoção do desenvolvimento sustentável. Por outro lado, seria o resultado de um longo processo de articulação de diferentes atores políticos do Brasil, que desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco 92), realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992, desejavam criar um centro de referência sobre desenvolvimento sustentável no país. Entendendo a lógica de equifinalidade, não se exclui aqui a possibilidade de encetamento dessas iniciativas simultaneamente pelo lado do governo brasileiro e do PNUD.

Os dados revelam que, no período que antecedeu a Conferência Rio+20 realizada em junho de 2012, havia uma discussão dentro do PNUD de se fazer um centro que funcionasse como produto da conferência, pautado em promover o desenvolvimento sustentável. Subjacente à ideia de criação do centro estava o debate sobre se a Conferência Rio+20 e o mesmo deveriam ter um foco mais ambiental, que era uma defesa dos países europeus, ou se deveria focar nas três vertentes econômica, ambiental e social simultaneamente, posição esta que o Brasil apoiava. A disputa de agenda que pautava esse início de negociação entendia que abarcar um escopo mais multidimensional poderia tornar a pauta muito ampla e de difícil implementação do ponto de vista técnico. Por outro lado, traria mais legitimidade por incluir interesses múltiplos e não só sociais, ou ambientais ou econômicos (Entrevista 4, 2022).

Na Cerimônia de Abertura da I Reunião do Conselho Diretor do Centro Rio+, que se deu no dia 20 de novembro de 2014 quando o centro já havia sido estabelecido, a então ministra de do meio ambiente, Izabella Teixeira, em sua fala indicou que o Centro seria o resultado de um processo encabeçado pelo governo brasileiro desde a Eco 92, com vistas a estabelecer no Brasil um centro de referência sobre desenvolvimento sustentável. No evento, fez as seguintes afirmações:

...vinte dois anos atrás a gente estava **tentando criar** um centro de referência sobre desenvolvimento sustentável no Brasil e isso acabou acontecendo na Rio+20, vinte anos depois, exatamente porque a centralidade do debate da Rio +20 foi desenvolvimento sustentável e não mais os três pilares de maneira separada. Quer dizer, se colocou isso tudo junto com um destaque para a agenda social no que diz respeito à erradicação da pobreza. Isso é uma mensagem muito clara da declaração que sai da Rio+20 do próprio documento 'Futuro que Queremos'. Isso foi inspirador também **das nossas discussões que levaram à criação** do Centro Rio+. Meu saudosismo lembrando de você meu querido Fig [se referindo ao então Ministro das Relações Exteriores, Luiz Alberto

Figueiredo Machado], querido André Correa do Lago com suas equipes, todo mundo inquieto aqui procurando saber que caminhos eram esses e o Patriota **nos ajudando a convencer**, e obviamente a parceria com o PNUD, com o Chediek. [...] Eu acho que o centro tem alguns desafios de natureza política além da discussão sobre o contexto global, mas particularmente no que envolve essa liderança e protagonismo do Brasil sobre desenvolvimento sustentável. Quando nós discutimos isso, **nós pensamos num think-tank** que era [...] *beyond* think-tank. Eu me lembro da gente falando isso, pensando sobre o desenvolvimento e o impacto do desenvolvimento sustentável nas políticas públicas de desenvolvimento no Brasil e no mundo, ou seja, o centro não seria guiado por produto ou por interesses específicos e sim uma discussão em torno da tomada de decisão sobre políticas sobre desenvolvimento sustentável naquilo que é o caminho [...] para um uma agenda de desenvolvimento mais robusta em relação à sustentabilidade. [...] Olhando os documentos eu vejo que vários comentários internacionais reforçam essa visão que é trabalhar Sul-Sul, uma capacidade de interlocução ampla na sociedade que transcende aquilo que nós fazemos usualmente nas nossas agendas. [...] **Porque nós entendíamos que o centro** deveria ter a isenção e a capacidade política de mobilizar em torno do futuro não em torno de tendências. Tendência é aquilo que eu abro a janela e vejo, futuro é aquilo que eu lidero, diálogo com as incertezas e que eu trago a visão de desenvolvimento sustentável para hoje, mas olhando onde é que eu quero chegar de maneira desejável do ponto de vista de qualidade de vida, de desenvolvimento econômico, de inclusão social e de proteção Ambiental (Ministério das Relações Exteriores - Brasil<sup>54</sup>, 2014, grifo nosso).

A fala da ex-Ministra Izabella Teixeira sugere, por vezes, vide trechos grifados, uma postura proativa do governo brasileiro no processo de criação do centro, ao propor e discutir a ideia do que o órgão seria e não seria, ao convencer stakeholders e ao debater sua estrutura e função. Isso tudo, segundo a mesma, aconteceu em parceria com o PNUD, mediada pelo então representante residente do PNUD no Brasil, Jorge Chediek, o qual, como visto anteriormente, foi atuante também na preservação do IPC-IG, tornando-se seu diretor interino quando o Centro Rio+ substituiu o IPC-IG na Rede de Centros de Políticas Globais do PNUD em 2013.

Os atores do governo brasileiro importantes nesse período de debates e negociação do centro na época foram a então ministra do Ministério do Desenvolvimento e Social e Combate à Fome, Tereza Campello; a citada Izabella Teixeira, do então Ministério do Meio Ambiente; o diplomata André Correia do Lago, então negociador chefe do Brasil para o tema de mudança do clima e desenvolvimento sustentável no Itamaraty; e o diplomata Fernando Coimbra, então chefe da Divisão de Assuntos Internacionais do Ministério do Meio Ambiente (Entrevista 4, 2022).

Segundo as entrevistas, a diplomacia brasileira estava interessada na criação do centro e o via de forma positiva. O prestígio que o Brasil adquiriu em relação ao PNUD para a construção do centro naquele momento estaria diretamente associado à atuação do governo Lula, pois a política externa do seu governo teria ampliado a possibilidade de construção de alianças e parcerias com os países do Sul Global e com organismos internacionais. O Brasil teria assumido, antes do governo Lula, uma postura tímida na arena internacional: “se sentia muito periférico,

---

<sup>54</sup> Canal Oficial do Ministério das Relações Exteriores do Brasil no Youtube.

em dívida com os países ricos, no sentido de precisar alcançar um nível de sustentabilidade econômica, de estabilidade política, e ter programas robustos” (Entrevista 4, 2022). Ainda sob essa perspectiva, o país apresentava, no governo FHC, políticas e programas sociais relevantes, mas se via menos capacitado para ser uma liderança internacional. Um dos entrevistados enfatizou que o governo Lula “tinha situação econômica favorável e situação política bem percebida” (Entrevista 4, 2022). Durante sua atuação no Ministério do Desenvolvimento Social, o referido entrevistado presidiu, em 2007, um evento sobre segurança alimentar e nutricional entre o Brasil e países africanos que reuniu trinta e dois ministros, sobretudo de ministérios da agricultura e proteção social. Em suas palavras, ficou “impressionado porque nunca pensou que fosse viver para ver o Brasil com esse protagonismo e um protagonismo rápido, já que o governo havia começado em 2003”. Porém, essa atitude politicamente corajosa teria sido exceção, já que no governo Dilma começou a perder força rapidamente e isso teria impactado na manutenção do centro (Entrevista 1, 2021; Entrevista 4, 2022).

É importante ressaltar que, com exceção do IPC-IG, todos os outros centros brasileiros foram criados no governo Dilma. Contudo, os dados coletados corroboram para uma visão do governo Lula como o principal propulsor dessas parcerias. Nesse caso, percebe-se que, assim como a atuação de FHC em termos de promoção políticas sociais teria sido um dos fatores que corroboraram para que o PNUD decidisse pela criação do IPC-IG no Brasil em 2002, o sucesso dos programas e políticas construídos no âmbito da segurança alimentar e nutricional e de proteção social no governo Lula teriam dado a sustentação para que, no governo Dilma, os outros quatro centros fossem criados. O sucesso dessas políticas se revelou pela alta demanda de compartilhamento das boas práticas por meio da CSS e CSST focadas, principalmente, na transferência de políticas, programas, ideias e instrumentos políticos concernentes aos temas.

Um carta de intenções assinada entre o governo brasileiro e o PNUD no dia 22 de Junho de 2012, no Segmento de Alto Nível da Conferência Rio+ 20, estabeleceu o Centro, definindo-o como hub de articulação de expertise, recursos e conhecimento entre atores governamentais, não governamentais, acadêmicos e empresariais nacionais e internacionais. O Documento de Projeto do Centro Rio+, que estabeleceu as diretrizes do órgão, foi intitulado “Apoio à Implementação de Ações de Seguimento da Conferência Rio + 20”. Assinado em 20 de Junho de 2013, um ano após o lançamento oficial da instituição, tinha como objetivo principal “promover uma ação conjunta entre o PNUD e o governo brasileiro e outros parceiros com vistas ao desdobramento de ações definidas à luz do legado da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável - Rio+20, mantendo o seu ideário”. No texto, o órgão é pautado como uma resposta

à percepção da necessidade de um centro de referência aglutinador que estimulasse, produzisse, sistematizasse e disseminasse conhecimento e práticas sobre o desenvolvimento sustentável, sendo hábil para reunir estudiosos e policymakers da área e promovendo o *mainstreaming* do desenvolvimento sustentável. Do lado do PNUD a assinatura do documento foi feita por Jorge Chediek, então representante residente do PNUD Brasil, e, do lado do Brasil, assinaram o embaixador Fernando José Marroni, então diretor da ABC, e o embaixador André Aranha, diretor do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do MRE (Documento de Projeto do PNUD do Centro Rio+ de 20 de Junho de 2013).

A então administradora do PNUD em Nova Iorque, Helen Clark, declarou que os setores públicos e privados e a sociedade civil poderiam usar o centro para aprender com as experiências de seus pares, identificar parceiros e desenhar programas e políticas. O PNUD, segundo Clark, contribuiria com sua vasta rede de experiências no apoio ao desenvolvimento de capacidades, como um agente neutro capaz de conectar e alavancar diferentes parcerias para o desenvolvimento sustentável (Documento de Projeto do PNUD do Centro Rio+ de 20 de Junho de 2013).

Uma das seções do documento de projeto é focada em explicar as razões pelas quais o Brasil cooperou com o PNUD para estabelecer o Centro Rio+. Dentre tais, destaca-se o histórico de relações e a trajetória do PNUD no Brasil que, ao longo dos anos, atuou ativamente na criação e fortalecimento de arranjos institucionais para promover desenvolvimento e reduzir a desigualdade e pobreza. Indiretamente, as razões apontam para a os aspectos discutidos no Capítulo 1 sobre a utilização dessas parcerias com entidades da ONU por parte dos países do Sul Global, tendo em vista a superação de entraves políticos, legais, orçamentários e operacionais evidentes na implementação de suas cooperações. Isso porque a atuação do PNUD na construção desses arranjos institucionais frequentemente se dava na forma de triangulação de recursos, para driblar questões burocráticas e logísticas. Um caso emblemático citado por mais de um entrevistado foi a participação do PNUD na construção de estádios para os Jogos Olímpicos que aconteceram no Brasil em 2016 (Entrevista 5, 2022; Entrevista 8, 2024).

Outrossim, a própria experiência do PNUD na construção de centros internacionais, incluindo o IPC-IG, é citada como justificativa para o governo brasileiro aceitar cooperar com a entidade no estabelecimento de mais um centro. O documento aponta que o PNUD havia realizado uma análise de *benchmarking*<sup>55</sup> de seus centros internacionais, que serviu como base

---

<sup>55</sup> Resultou num banco de dados desenvolvido pelo PNUD a partir de sua participação em mais de 50 centros, iniciativas e organizações relevantes, analisando elementos como escopo, público alvo, organização e modelo de negócios.

para estruturar o *Istanbul International Center for Private Sector in Development - IICPSD*, e que também serviria como guia para dar forma ao Centro Rio+ no Brasil (Documento de Projeto Centro Rio+, de 20 de Junho de 2013).

Nas entrevistas foi relatado que a instauração do Centro Rio+ se deu num momento em que a relação do Brasil com as entidades do Sistema ONU estava melhor que no cenário de criação dos centros anteriores. O interesse do Brasil na ideia era respaldado pelas experiências precedentes de criação tanto do IPC-IG quanto do CEAH. Se observou a possibilidade de ter mais uma estrutura para disseminar e difundir as experiências brasileiras positivas e aprender eventualmente com outros países. Contudo, em termos de estrutura, diferentemente de outros centros vigentes na época, o Centro Rio+ não assumiu a dimensão de ser uma extensão internacional de um órgão público brasileiro, tal qual o IPC-IG era para o IPEA e o CEAH era para os órgãos vinculados à execução de políticas de SAN. Cumpre pontuar que, no documento de projeto, o IPC-IG foi apontado como um pilar para a construção do Centro Rio+, na medida em que já se portava como uma parceria bem sucedida entre o PNUD e o governo brasileiro e auxiliaria com atividades de pesquisa, assessoria a governos, e promoção de diálogos nos temas da proteção social (Entrevista 1, 2021; Entrevista 4, 2022; Documento de Projeto do PNUD do Centro Rio+ de 20 de Junho de 2013).

Em termos estruturais, o documento instaurou um Comitê de Acompanhamento do Projeto do centro composto pela ABC, pelo Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do MRE e pelo PNUD. No entanto, as diretrizes do acordo inicial colocaram grande parte do peso de execução das atividades sobre a entidade da ONU, a qual ficou responsabilizada, dentre outras coisas, pela: definição da sede do órgão no Rio de Janeiro; coordenação e implementação administrativa do projeto; gestão dos recursos; integração entre planos de trabalho, orçamentos, relatórios e outros documentos do projeto; resolução de problemas de gestão; e contratação de pessoal para trabalhar no centro. Para esta última atividade, deveria haver consulta junto ao MRE a fim de verificar, sempre que possível, a cessão de pessoal do próprio Itamaraty para trabalhar no centro, ou a possibilidade do MRE atender demandas específicas (Documento de Projeto do PNUD do Centro Rio+, de 20 de Junho de 2013).

O documento estabeleceu inicialmente o prazo de 2013 a 2015 para o Centro Rio +, com orçamento de US\$4,5 milhões de dólares. Como citado anteriormente, esse valor consistia nas sobras da Conferência Rio+ 20, originalmente transferidas pelo governo brasileiro para o PNUD, visando a gestão da conferência. O projeto identifica quais riscos o PNUD estava ciente de que o centro poderia atravessar. Dentre eles, aquele com maior impacto e com probabilidade média de

acontecer seria falta de financiamento para expansão das ações do órgão; nesse sentido o PNUD atesta estar em contato com uma gama de empresas e parceiros interessados em contribuir com o projeto, dando indícios de que isso não seria um obstáculo.

De fato a lista de organizações parceiras listadas no projeto fundante é bastante significativa, abarcando tanto instituições nacionais quanto internacionais. Do Sistema ONU estavam, por exemplo, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a ONU-HABITAT, e a Organização Internacional do Trabalho - OIT. Do lado brasileiro, além do governo federal, o centro tinha o apoio do governo do Estado do Rio de Janeiro, da Prefeitura do Rio de Janeiro, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS-UNB), além de instituições privadas como a Fundação Getúlio Vargas, e a Fundação Pró-Natura<sup>56</sup>. Mesmo estipulando o prazo inicial de dois anos, o documento aplica duas condições nas quais o projeto do centro poderia ser extinto: em primeiro lugar, caso os recursos fossem usados de forma contrária ao objetivo do órgão e, em segundo lugar, caso precisasse haver interrupção nas atividades devido a ausência de recursos previstos no orçamento.

Esse elemento do prazo é relevante de ser observado na medida em que, como discutido anteriormente, uma das principais inovações trazidas pela criação dos centros de CSST foi sua constituição sob um caráter permanente com ações de longo prazo. Esse componente diferenciou os centros, por exemplo, das parcerias de cooperação triangular feitas entre o Sul Global e entidades da ONU no formato de projetos e programas. Na prática isso foi verificado também no IPC-IG. Embora o Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2002 esclarecesse que o órgão seria estabelecido sem prazo determinado, houve uma renovação do acordo sete anos depois, com a assinatura do Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2009, o qual veio a ser denunciado vinte anos depois.

Porém, os dados empíricos revelaram algo não previsto inicialmente, de que, apesar de se portarem como instituições com caráter permanente, na prática os centros consistiram mais como projetos cuja longevidade estaria diretamente atrelada ao interesse das partes interessadas em contribuir para sua permanência, tendo em vista a manutenção ou não dos objetivos e

---

<sup>56</sup> Para além das citadas, o Centro Rio+ recebeu o apoio dos seguintes instituições: Instituto de Estudos Avançados, Universidade das Nações Unidas (UNU-IAS), Centro Regional de Especialização em Educação para o Desenvolvimento Sustentável (RCE), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), Instituto Global para Tecnologias Verdes e Emprego (GIGTech, COPPE / UFRJ), Rede de Tecnologia e Inovação do Rio de Janeiro (REDETEC), Rede de Informação Tecnológica Latino-americana (RITLA/UNESCO), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS), BVRio (Bolsa Verde do Rio de Janeiro) e Reverurbano.

condições que originalmente sustentavam a parceria. Essa constatação traz questionamentos sobre se a literatura que trata dos aspectos endógenos relacionados à resiliência de organizações institucionais traz luz para casos instaurados seguindo a lógica que se aproxima mais de um acordo temporário do que de um órgão longo.

Abaixo, no Quadro 11, encontra-se um resumo dos fatores que motivaram a criação do Centro Rio+.

**Quadro 11 - Motivações por trás da criação do Centro Rio+**

Ator	Fator	Mensuração	Resultado	Explicação	Fonte
PNUD	Estratégia diante do alargamento da influência econômica e política das potências médias e a (re)emergência da CSS.	Ausência / Presença	Presença	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O prestígio que o Brasil adquiriu em relação ao PNUD para a construção do centro naquele momento, estava diretamente associado à política externa do governo Lula que ampliou a possibilidade de construção de alianças e parcerias com os países do Sul Global e com organismos internacionais.</li> <li>- Um dos entrevistados enfatizou que o governo Lula “tinha situação econômica favorável e situação política bem percebida”. Durante sua atuação no Ministério do Desenvolvimento Social, o entrevistado presidiu em 2007 um evento sobre segurança alimentar e nutricional entre o Brasil e países africanos que reuniu trinta e dois ministros, sobretudo de ministérios da agricultura e proteção social. Em suas palavras “ficou impressionado porque nunca pensou que fosse viver para ver o Brasil com esse protagonismo e um protagonismo rápido, já que o governo havia começado em 2003”. Essa atitude corajosa politicamente teria sido exceção, já que no governo Dilma começa a perder força rapidamente e impacta na manutenção do Centro.</li> </ul>	Entrevista 1, 2021; Entrevista 4, 2022
	Estratégia diante da diminuição generalizada na quantidade de doações feitas ao Sistema ONU pelos países	Ausência / Presença	Ausência	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nenhum dado coletado apontou para essa afirmativa</li> <li>- No Documento de Projeto do Centro Rio+ que criou o centro, o PNUD se comprometeu em articular os recursos necessários para manutenção do órgão, para além do inicial, ainda que, posteriormente, não tenha conseguido cumprir tal demanda.</li> <li>- Cumpre pontuar que o dinheiro inicial para criação e manutenção do Centro foi aportado pelo Brasil e que, provavelmente, se o país</li> </ul>	Documento de Projeto do PNUD do Centro Rio+ de 20 de Junho de 2013.

	desenvolvidos.			<p>tivesse continuado a aportar, o centro ainda existisse.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sendo assim, ainda que indiretamente essa não tenha sido a estratégia para criação, é útil para manutenção.</li> </ul>	
	<i>Legado da Conferência Rio +20 visando a promoção do desenvolvimento sustentável.</i>	<i>Ausência / Presença</i>	<i>Presença</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>O Documento de Projeto do PNUD do Centro Rio +, que estabeleceu as diretrizes do órgão, foi intitulado Apoio à Implementação de Ações de Seguimento da Conferência Rio + 20. Nele, o órgão é pautado como uma resposta à percepção da necessidade de um centro de referência aglutinador que estimulasse, produzisse, sistematizasse e disseminasse conhecimento e práticas sobre o desenvolvimento sustentável, sendo hábil para reunir estudiosos e policymakers da área, promovendo o mainstreaming do desenvolvimento sustentável.</i></li> </ul>	<i>Entrevista 1, 2021; Entrevista 4, 2022; Entrevista 5, 2022; Documento de Projeto do PNUD do Centro Rio+ de 20 de Junho de 2013.</i>
<b>Brasil</b>	Estratégia de Política Externa.	Ausência / Presença	Presença	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O centro é apontado como resultado de um processo longo de articulação de diferentes atores políticos do Brasil que desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco 92), realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992, desejavam criar um centro de referência sobre desenvolvimento sustentável no país.</li> <li>- Os atores do governo brasileiro importantes nesse período incluem burocratas de alto escalão do MRE e demais Ministérios: o diplomata André Correia do Lago, negociador chefe do Brasil para Mudança Do Clima e Desenvolvimento Sustentável, o diplomata Fernando Coimbra, então Chefe da Divisão de Assuntos Internacionais do Ministério do Meio Ambiente, a ex-ministra do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Tereza Campello, e a ex-ministra de Estado do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Izabella Teixeira.</li> <li>- Segundo as entrevistas, a diplomacia brasileira estava interessada na criação do centro e o via de forma positiva.</li> </ul>	Ministério das Relações Exteriores - Brasil, 2014; Entrevista 4, 2022.

	Estratégia para superar os entraves políticos, legais, orçamentários e operacionais de implementação da CSS.	Ausência / Presença	Presença	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uma das seções do Documento de Projeto é focada em explicar as razões pelas quais o Brasil cooperou com o PNUD para estabelecer o Centro Rio+. Dentre tais, destaca-se o histórico de relações e a trajetória do PNUD no Brasil que, ao longo dos anos, atuou ativamente na criação e fortalecimento de arranjos institucionais tais como Embraer, Embrapa, Anvisa dentre outros, para promover desenvolvimento e reduzir a desigualdade e pobreza. Indiretamente, as razões apontam para a utilização dessas parcerias com entidades da ONU por parte dos países do Sul Global tendo em vista a superação de entraves políticos, legais, orçamentários e operacionais evidentes na implementação de suas cooperações.</li> </ul>	Documento de Projeto Centro Rio+ de 20 de Junho de 2013.
<b>Centro</b>	<i>Difusão a partir da existência de centros de CSST anteriores.</i>	<i>Ausência / Presença</i>	<i>Presença</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>A experiência do PNUD na construção de centros internacionais, incluindo o IPC-IG, é citada no Documento de Projeto Centro Rio+ e entrevistas como justificativa para o Brasil aceitar cooperar com a entidade no estabelecimento de mais um centro.</i></li> </ul>	<i>Entrevista 1, 2021; Entrevista 4, 2022; Entrevista 5, 2022; Documento de Projeto do PNUD do Centro Rio+ de 20 de Junho de 2013.</i>

Fonte: elaboração própria com base nas fontes citadas.

### 3.4.2 Atuação do Centro Rio+

A execução das propostas previstas no Documento de Projeto do centro começaram a ser implementadas pelo PNUD ainda em 2012. A Conferência ocorreu em junho, e em novembro foi lançada a seleção pública, pelo PNUD, para preenchimento do cargo de diretoria. O processo de seleção aconteceu em dezembro, e Rômulo Paes assumiu como diretor do Centro Rio+ em fevereiro de 2013. Em tese, os centros do PNUD não poderiam ser dirigidos por pessoas da nacionalidade do país sede. Portanto, foi preciso requisitar uma carta de anuência para que isso se concretizasse no Centro Rio+ (Entrevista 7, 2024). A experiência de Rômulo Paes no governo brasileiro provavelmente influenciou sua escolha para o cargo. Paes teve duas passagens pelo então Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDS): entre 2004 e 2007 atuou como secretário de avaliação e gestão da informação do ministério e, entre o fim de 2009 e início de 2012, como secretário executivo. Pelo seu background no MDS, Paes foi convidado para participar da delegação do Brasil como consultor na Conferência Rio+20, tendo a chance de presidir algumas sessões (Entrevista 4, 2022).

No tocante à sede, o Centro Rio+ foi estabelecido na COPPE. A diretoria da COPPE/UFRJ assinou com o PNUD, no dia 6 de maio de 2012, um termo de acordo para propiciar o começo das atividades do Centro Rio+ na sede do órgão. Na cerimônia de assinatura foi anunciado que no prazo de dois meses o centro já comportaria sete profissionais trabalhando em tempo integral. Estavam presentes no dia do acordo: o representante residente do PNUD no Brasil, Jorge Chediek; o oficial de programa da Unidade de Meio Ambiente e Desenvolvimento do PNUD, Haroldo Machado; o diretor do Centro Rio+, Rômulo Paes; e a analista política do Centro Rio+, Layla Saad (Planeta COPPE, 2013). A sede correspondia a uma espécie de condomínio que abarcava duas outras unidades, o DRR e uma agência ligada à promoção de água e saneamento básico, as quais respondiam às suas próprias direções (Entrevista 4, 2022; Entrevista 6, 2024).

Apesar da agenda multidimensional da Conferência Rio+ 20, a disputa sobre se pautar num tema mais ambiental ou mais social se estabeleceu nos meses iniciais de funcionamento do centro. A questão mais premente era: o que o Brasil teria para oferecer para o mundo em uma experiência bem sucedida de política pública por meio do centro? Se entendia, por exemplo, que o CEAH, ligado ao PMA, era uma referência de que era preciso ter uma agenda clara que interessasse outros países do Sul Global a estabelecer parcerias. A agenda social no Brasil era

forte por meio do programa Bolsa Família, da atuação da Fiocruz em relação ao apoio às vacinas, pela difusão da política de bancos de leite para a África, e por toda a agenda de alimentação escolar, mas o Centro Rio+ precisava encontrar o seu espaço. No decorrer das ações implementadas, a agenda do centro assumiu também a pauta da proteção social como destaque (Entrevista 4, 2022).

O Centro Rio+ possuía o mandato de sistematizar, identificar e difundir políticas, sobretudo de países do Sul Global, que ajudassem a implementar o documento O Futuro que Queremos, fruto da Conferência Rio+20. Nesse sentido, seu diferencial estava no desafio de trocar a lógica de olhar para os problemas do Sul global, a fim de encontrar uma solução, pela perspectiva de olhar para as políticas interessantes desenvolvidas no próprio Sul Global que dialogavam com o documento citado. A ideia era então sistematizá-las e difundi-las, a fim de escalonar e potencializar os impactos positivos (Entrevista 1, 2024).

Relatos das entrevistas indicaram uma disputa natural surgida entre os três centros de CSST brasileiros existentes naquele momento. A amplitude da agenda de desenvolvimento sustentável do Centro Rio+ gerava uma sobreposição com as áreas de atuação do IPC-IG e do CEAH. A fim de gerenciar essa questão sucedeu-se, na prática, uma divisão geográfica em termos das regiões do Sul Global que seriam o foco de atuação de cada centro. O Centro Rio+ e o CEAH concentrariam sua atuação no continente africano, enquanto o IPC-IG na América Latina e Ásia (Entrevista 1, 2021; Entrevista 5, 2022).

Uma das operações do Centro Rio+ mais destacadas pelos entrevistados foi o Seminário Internacional sobre Proteção Social na África, realizado entre 8 e 9 de Abril de 2015, em Dacar, no Senegal (Entrevista 1, 2021; Entrevista 4, 2022). O evento indica tanto a ênfase em proteção social destacada no Centro Rio+, quanto a ênfase geográfica. Nas palavras de um dos entrevistados:

Teve um Seminário que o Centro Rio+ organizou em Abril de 2015, que foi um dos maiores projetos que eles tiveram, União Africana e Brasil para criar uma plataforma de proteção Social para África, a Agenda 63, Malala Declaration. O Centro se dedicou muito a isso, a criar um capítulo de proteção social dentro da Agenda 63 da União Africana [...]. Ele trabalhou muito nessa agenda. Muito na produção de documentos...para negociação dos ODS...o que das experiências brasileiras ajudavam a justificar e subsidiar as propostas de alguns objetivos de desenvolvimentos sustentáveis. Mas tinha essa confusão temática, o Centro acabou entrando um pouco na área de proteção social, e o Paes [referência ao ex- ao diretor Rômulo Paes] é um dos pais do bolsa família. O Centro disputava muito com o IPC-IG no tema. E optava por essa divisão geográfica (Entrevista 1, 2021, p. ).

A Circular Telegráfica nº 96863 de 22/01/2015 fornecida pelo MRE apresenta a elaboração da proposta de realização do seminário, que foi promovido pelo governo brasileiro,

Centro Rio+, pelo Instituto Lula e pela União Africana. Esperava-se, com base na experiência do Brasil e de países do continente africano, aprimorar o conhecimento sobre políticas públicas de proteção social, sobretudo na construção de benefícios e serviços nos âmbitos da SAN, direito humano à alimentação adequada, previdência, saúde, assistência social e promoção de trabalho. A Circular Telegráfica nº 96922, de 29/01/2015, ressaltou que o objetivo do seminário era uma avaliação pelos 15 países africanos participantes e pelos organismos internacionais parceiros, da evolução da proteção social no continente africano, seus desafios e possíveis contribuições para saná-los. O Centro Rio+ decidiu arcar com 70% dos custos do seminário e 30% ficaram para os outros parceiros do evento (Circular Telegráfica nº 96863 de 22/01/2015; Circular Telegráfica nº 96922 de 29/01/2015).

Como indica a Circular Telegráfica nº 97697, de 28/04/2015, a qual trouxe o relato pós evento, na ocasião do mesmo, Rômulo Paes enfatizou a proteção social como um direito, elencando a definição de salário mínimo e o aumento dos gastos sociais do governo por meio de transferência de renda como iniciativas brasileiras a serem observadas. Nota-se que tal fala remete à sua experiência no MDS (Circular Telegráfica nº 97697 de 28/04/2015).

### *3.4.3 Fim do Centro*

Os dados coletados a respeito da fase final do Centro Rio+ apontam para dois principais fatores que levaram ao encerramento da parceria entre o PNUD e o governo brasileiro: 1) a mudança no contexto político brasileiro a partir do impeachment da ex-Presidente Dilma Rousseff e a consequente perda de apoio político pelo centro, e 2) a falta de financiamento para continuar as operações do órgão.

Segundo entrevistas, em 2016 havia um compromisso do MDS e do então Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) de aportar recursos para o Centro Rio+; no entanto, com a interrupção do governo Dilma em março, o governo, que já enfrentava dificuldade de equilibrar suas dívidas com o Sistema ONU, viu o quadro piorar. O governo Temer, além de executar a proposta de levar ao Congresso um pacote de políticas de austeridade, parou de pagar diversas contribuições obrigatórias das entidades do Sistema ONU, e contribuições voluntárias como as dedicadas ao Centro Rio+ nem entraram em discussão. Sendo assim, nenhum recurso adicional foi aportado pelo governo brasileiro ao Centro Rio+ para além do valor inicial de US\$ 4,5 milhões de dólares mediados pelo PNUD (Entrevista 4, 2022; Entrevista 5, 2022).

Os dados das entrevistas relatam ainda que a ideia de se deixar um legado da Conferência Rio+ 20 não levou em conta a possibilidade de mudanças de governo e o impacto que isso traria

para a própria parceria estabelecida. Há indícios de que acreditava-se que o fato do diretor Rômulo Paes ter contatos políticos amplos o permitiria conseguir financiamento por meio da articulação com diferentes atores políticos e instituições nacionais, mas não foi o que sucedeu (Entrevista 5, 2022).

Ao analisar processos nos quais parcerias para transferências de políticas firmadas entre o Sul Global e a ONU terminam por retroceder, Haug e Waisbich (2022) abordam o exemplo do Centro Rio+. Os autores enfatizam que alterações na configuração institucional de uma parceria Sul Global-ONU podem ser observadas tanto no sentido de aprofundamento e expansão quanto de redução e decadência. Exemplos do último caso incluem o Centro Rio+ e o WWP - analisado no tópico 3.5 adiante. No caso do Centro Rio+, a intenção mútua de estabelecer e manter um centro emblemático dedicado ao desenvolvimento sustentável falhou devido à ausência de suporte político e financiamento no contexto da turbulência brasileira que levou ao impeachment de Dilma Rousseff (Haug e Waisbich, 2022, p. 28).

Cumprе ressaltar que a versão oficial concedida pelo MRE, através da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, explica que o encerramento do Centro Rio+, assim como do IPC-IG, aconteceu por decisão unilateral do PNUD. Segundo os dados fornecidos, o fim do órgão teria sucedido em 2019. As duas narrativas apontam para, de um lado, um enfraquecimento do órgão devido a um período de turbulência política no Brasil e não renovação do financiamento da instituição e, por outro, a uma deliberação do PNUD de finalizar o órgão, ainda que não oficializada.

Nas duas situações, poderíamos associar o encerramento do órgão, assim como no caso do DRR, à categoria de desmantelamento por padrão, que encerra uma baixa visibilidade aliada à abstenção de tomada de decisão. No caso do Centro Rio+, não houve o repasse de mais orçamento pelo Brasil ou pelo PNUD para dar continuidade às ações do órgão. Esse risco foi previsto no Documento de Projeto, como citado anteriormente; no entanto, o PNUD acreditava ser possível articular com as organizações parceiras recursos suficientes para a manutenção do órgão. No que tange ao Brasil, é importante ressaltar que o acordo não previa que o governo brasileiro fornecesse recursos regulares obrigatórios para o centro; contudo, na prática, segundo relatos de entrevistados, sua existência dependia disso (Entrevista 1, 2022; Entrevista 4, 2022; Entrevista 7, 2024).

**Quadro 12 - Fatores explicativos da impermanência do Centro Rio+**

Ator	Fator	Explicação	Fonte
Organismo Internacional e Brasil	Desmantelamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A versão oficial concedida pelo MRE, através da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, explana que o encerramento do Centro Rio+, assim como do IPC-IG, aconteceu por decisão unilateral do PNUD. Segundo os dados fornecidos, o fim do órgão teria sucedido em 2019.</li> <li>- Poderíamos associar o encerramento do órgão, assim como no caso do DRR, à categoria de desmantelamento por padrão, que encerra uma baixa visibilidade aliada à abstenção de tomada de decisão. No caso do Centro Rio+, não houve o repasse de mais orçamento pelo Brasil ou pelo PNUD para dar continuidade às ações do órgão. Esse risco foi previsto no Documento de Projeto, como citado anteriormente; no entanto, o PNUD acreditava ser possível articular com as organizações parceiras recursos suficientes para a manutenção do órgão. No que tange ao Brasil, é importante ressaltar que o acordo não previa que o governo brasileiro fornecesse recursos regulares obrigatórios para o centro; contudo, na prática, segundo relatos de entrevistados, sua existência dependia disso.</li> </ul>	Entrevista 1, 20221; Entrevista 4, 2022; Entrevista 7, 2024.

	Insustentabilidade Financeira	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Segundo entrevistas, em 2016 havia um compromisso do MDS e do então Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) de aportar recursos para o Centro Rio+; no entanto, com a interrupção do governo Dilma em março, o governo, que já enfrentava dificuldade de equilibrar suas dívidas com o Sistema ONU, viu o quadro piorar. O governo Temer, além de executar a proposta de levar ao Congresso um pacote de políticas de austeridade, parou de pagar diversas contribuições obrigatórias das entidades do Sistema ONU, e contribuições voluntárias como as dedicadas ao Centro Rio+ nem entraram em discussão. Sendo assim, nenhum recurso adicional foi aportado pelo governo brasileiro ao Centro Rio+ para além do valor inicial de U\$ 4,5 milhões de dólares mediados pelo PNUD.</li> </ul>	Entrevista 4, 2022; Entrevista 5, 2022.
<b>Brasil</b>	Mudança de governo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os dados das entrevistas relatam que a ideia de se deixar um legado da Conferência Rio+ 20 não levou em conta a possibilidade de mudanças de governo e o impacto que isso traria para a própria parceria estabelecida. Há indícios de que acreditava-se que o fato do diretor Rômulo Paes ter contatos políticos amplos o permitiria conseguir financiamento por meio da articulação com diferentes atores políticos e instituições nacionais, mas não foi o que sucedeu.</li> </ul>	Entrevista 5, 2022.

Fonte: elaboração própria com base nas fontes citadas.

### 3.5 Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza (WWP)

#### 3.5.1 Criação

A criação da Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza (*Brazil Learning Initiative for a World Without Poverty* - WWP) resultou de um processo de negociação iniciado pelo Banco Mundial (BM) com o governo brasileiro em 2011, que veio a ser materializado dois anos depois por meio de um Memorando de Entendimento assinado em Março de 2013 (Memorando de Entendimento da Iniciativa de Conhecimento e Inovação para a Redução da Pobreza, 2013; Garcia, 2018). Conforme os dados de diferentes entrevistas relatam, o então presidente do BM, o sul-coreano Jim Yong Kim, apoiava a ideia de construção de hubs de conhecimento ou centros de expertise em países de destaque do Sul Global, tais como Brasil, Índia e África do Sul, para facilitar o compartilhamento de soluções políticas inovadoras e bem sucedidas implementadas por esses governos (Entrevista 1, 2021; Entrevista 9, 2024; Entrevista 10, 2024).

Na época em que a parceria estava sendo negociada entre o BM e o MDS, um dos integrantes do staff do BM comunicou por e-mail a um integrante do IPC-IG sobre a proposta em andamento. O funcionário do IPC-IG repassou a informação sobre a negociação entre o BM e o governo brasileiro a Jorge Chediek, então representante residente do PNUD no Brasil, e a Marcelo Neri, então presidente do IPEA. A comunicação alertava a respeito da possibilidade do IPC-IG vir a perder seu protagonismo com a concretização do projeto, tendo em vista que a parceria inicialmente sobreporia atividades que o IPC-IG já executava. O staff do IPC-IG convidou o Banco Mundial para uma reunião e fez uma apresentação das atividades empenhadas pelo IPC-IG centradas no aprendizado Sul-Sul com foco na difusão da experiência brasileira. A partir desse encontro surgiu a ideia de compor uma plataforma online de compartilhamento de conhecimento sobre os programas, políticas e instrumentos de políticas desenvolvidos pelo Brasil na área de proteção social que eram mais demandados internacionalmente (Entrevista 5, 2022; Entrevista 9<sup>57</sup>, 2024).

A ideia ganhou corpo a partir de dois instrumentos oficiais: o Memorando de Entendimento assinado pelas partes componentes do WWP em 2013, e o aporte de recursos provenientes do Fundo Fiduciário do Banco Mundial (IDF no. TF016605) para financiar a parceria. O Memorando de Entendimento que estabeleceu o WWP, denominado no documento

---

<sup>57</sup> Entrevista de pesquisa concedida em Julho de 2024, por videoconferência.

como Iniciativa de Conhecimento e Inovação para a Redução da Pobreza, foi firmado no dia 5 de Março de 2013 entre: o MDS, representado por Paulo Jannuzzi, Secretário de Avaliação e Gestão e Informação; o IPEA, representado pelo presidente do instituto, Marcelo Neri; o PNUD, por meio do IPC-IG, representado por Jorge Chediek; e o Banco Mundial, representado por Deborah Wetzel, diretora do BM no Brasil (Memorando de Entendimento da Iniciativa de Conhecimento e Inovação para a Redução da Pobreza, 2013).

O documento apresentou, logo de início, justificativas para a presença de cada signatário no acordo. O MDS é citado como instituição que havia construído vasta experiência na execução e monitoramento de programas para redução da pobreza e desigualdade no Brasil; o IPEA é citado como uma matriz de dados, conhecimento e trabalho analítico a respeito da situação econômica e das políticas sociais do Brasil; o PNUD, através do IPC-IG, é considerado parte importante pela especialidade em análise de políticas sociais nacional e internacionalmente, compondo habilidades sólidas para formação de redes globais sobre o tema; e, por fim, o BM é ressaltado como órgão integrante de diversos programas sociais de redução da pobreza no Brasil e no mundo, retendo competências analíticas amplas e poder de integração para formação de redes (Memorando de Entendimento da Iniciativa de Conhecimento e Inovação para a Redução da Pobreza, 2013).

Dentre os objetivos almejados pela parceria estavam a aplicação de uma abordagem rigorosa para o desenvolvimento, implementação, monitoramento, avaliação e disseminação de políticas inovadoras para lidar com questões relacionadas à redução da pobreza e a facilitação do compartilhamento de conhecimento e aprendizado entre o Brasil e outros países, por meio da cooperação técnica internacional (Memorando de Entendimento da Iniciativa de Conhecimento e Inovação para a Redução da Pobreza, 2013, p. 2). O artigo 9 do memorando trouxe em si detalhes a respeito de modificações ou rescisão do acordo. Foi anuído que alterações ao memorando poderiam ser feitas a qualquer momento por acordo mútuo dos signatários. Outrossim, mediante notificação por escrito, qualquer parte poderia rescindir o Memorando com sessenta dias de antecedência (Memorando de Entendimento da Iniciativa de Conhecimento e Inovação para a Redução da Pobreza, 2013).

No tocante aos recursos destinados ao WWP, o então líder do setor para o desenvolvimento humano (*Sector Leader for Human Development*) do BM no Brasil, Magnus Lindelow, aplicou para um dos fundos do BM. A ideia era conseguir orçamento necessário para construir a plataforma que, conforme negociado, assumiria o formato de um hub de expertise sobre redução da pobreza, e armazenaria e produziria conhecimentos a partir da experiência

brasileira em políticas sociais. O orçamento inicial foi aportado pelo BM por meio do Fundo de Desenvolvimento Institucional (IDF no. TF016605), no valor de USD 600.000,00, os quais foram destinados ao MDS e geridos pelo IPC-IG (WWP, 2017; Entrevista 9, 2024; Entrevista 10<sup>58</sup>, 2024).

Como analisado por Haug e Waisbich (2022), o WWP e outras parcerias firmadas com organismos internacionais nesse período pós-segundo mandato do Presidente Lula<sup>59</sup> fizeram parte de uma estratégia para aprimorar e ampliar a carteira de CSS fornecida pelo Brasil. Naquele momento, os ministérios e demais órgãos nacionais responsáveis por implementar as políticas dentro do país recebiam muita pressão de países, principalmente do Sul Global, desejosos de aprender sobre essas políticas mas com escassez de recursos humanos e financeiros capazes de abarcar toda essa demanda.

A decisão das contrapartes brasileiras de estabelecer parcerias com entidades da ONU para partilhar estas experiências, que inseriu o elemento trilateral na CSS, veio vestida de muito pragmatismo diante das incapacidades que os próprios burocratas brasileiros enfrentavam de atender às demandas internacionais e nacionais. Isso porque os burocratas desses órgãos implementadores, em sua maioria, não assumiram os cargos originalmente para atuarem como difusores internacionais de políticas públicas do país, mas mesmo assim eram cobrados pela execução interna de suas funções. Sendo assim, na medida em que tinham que se dividir e assumir tarefas inseridas no âmbito da cooperação internacional, recebiam mais trabalho, sem alívio de funções internas e sem acréscimo de valor em seus salários (Entrevista 1, 2021; Entrevista 6, 2024; Entrevista 10, 2024). Sendo assim, no caso do WWP, a trilateralização da CSS possibilitada pelo BM sanou um “cansaço de cooperação” (Haug e Waisbich, 2022, p. 8, tradução própria) fruto da alta demanda por cooperação com baixa capacidade de fornecê-la.

Ainda que a iniciativa tenha vindo do BM, esse cenário de criação do WWP claramente se relaciona com a discussão apresentada no Capítulo 1 sobre a criação dos centros partir de uma estratégia do país do Sul Global, no caso o Brasil, para superar entraves políticos, legais, orçamentários e operacionais de implementação da sua CSS. Em termos das motivações do BM, para os entrevistados, a relação do Banco Mundial com o Brasil não se resumia primariamente numa estratégia de engajamento com o Sul Global, tendo em vista a emergência da CSS, como

---

<sup>58</sup> Entrevista de pesquisa concedida em julho de 2024, por videoconferência.

<sup>59</sup> Cumpre reforçar que essa demanda crescente no governo Dilma pode ser explicada pelo fato de que os programas e políticas mais demandados haviam sido implementados desde 2003, no primeiro mandato do governo Lula; desse modo, após uma década de implementação, os demais países já conseguiam perceber com mais solidez o impacto dessas iniciativas sobre os índices de pobreza, fome e desigualdade no país.

possivelmente pode ter ocorrido em outras organizações internacionais. Afinal, com a lógica de funcionamento de um banco, suas atividades se pautavam sobretudo na busca por vender projetos, emprestar dinheiro e executar operações.

Nas palavras de um dos entrevistados:

...o Banco Mundial é um banco, a gente não pode esquecer disso, ele quer emprestar dinheiro, então basicamente é isso que ele vai querer fazer e aí ele vai vender projetos, como é que ele vai vender projetos, mostrando que o que ele tem para apontar de conhecimento é muito bom, então eu acho que num primeiro momento, quando a gente olha o primeiro engajamento do banco com a operação no Brasil, foi com Bolsa Família em 2003, tinha uma coisa que eles chegaram meio que, ah, não sabemos como é que faz, tinha a questão do empréstimo, que eu me lembro que existia, o governo brasileiro não queria fazer transferência de renda condicionada e o banco pressionou e colocou, porque era assim, no México, que é onde eles já tinham mais experiência, no fim o Brasil acabou cedendo, depois acabou achando inclusive que era uma boa ideia, mas as primeiras pessoas responsáveis pelo Bolsa Família não gostavam dessa ideia, então tinha essa resistência, e aí então na verdade ele veio trazendo essa expertise que vinha do México.[...] A partir daí o sucesso no Brasil fez com que o banco vendesse esse sucesso em vários outros países também para continuar fazendo operação, obviamente (Entrevista 9, 2024, p. 5).

Os dados sugerem que não foi o alargamento da CSS (a partir do compartilhamento de políticas brasileiras bem sucedidas) que levaram o BM a propor a parceria com o Brasil, mas sim a oportunidade de possibilitar essa CSS que deu combustível à proposta. Além de sanar um gargalo real que o MDS possuía em termos de conseguir operacionalizar a cooperação, o BM poderia depois construir projetos e operações em outros países do Sul Global que precisassem de recursos para implementar os programas e políticas difundidos. Esse achado reforça os resultados de estudos sobre difusão internacional de políticas que verificaram que diversas instituições internacionais, especialmente o Banco Mundial, tiveram um papel crucial na difusão de políticas públicas brasileiras para outros países do Sul Global ao promoverem o reconhecimento dos modelos do Sul e preconizarem sua adesão por outros países (Oliveira, 2018). Um resumo das motivações que levaram ao estabelecimento do WWP pode ser visto no Quadro 13 abaixo.

**Quadro 13 - Motivações por trás da criação do WWP. Fatores em itálico não estavam previstos na teoria utilizada.**

<b>Ator</b>	<b>Fator</b>	<b>Mensuração</b>	<b>Resultado</b>	<b>Explicação</b>	<b>Fonte</b>
<b>Banco Mundial</b>	Estratégia diante do alargamento da influência econômica e política das potências médias e a (re)emergência da CSS.	Ausência / Presença	Presença	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como supracitado, a oportunidade de facilitar a implementação da CSS pelo MDS deu combustível à proposta do BM que resultou no WWP. Para além de resolver um problema concreto que o MDS enfrentava em termos de instrumentalizar a cooperação, o BM poderia, posteriormente, desenvolver projetos e operações em outros países do Sul Global que necessitassem de fundos para implementar esses programas e políticas transferidos. O interesse do Banco Mundial de construir “hubs de conhecimento” ou “centros de expertise” em países “estrelas” do Sul Global, tais como Brasil, Índia e África do Sul, demonstra o alargamento da influência política conseguida pelo país internacionalmente, já que o mesmo foi considerado como fonte de soluções políticas inovadoras e bem sucedidas.</li> </ul>	Entrevista 9, 2024; Entrevista 10, 20024; Garcia, 2018; Haug e Waisbich, 2022.
	Estratégia diante da diminuição generalizada na quantidade de doações feitas ao Sistema ONU pelos países desenvolvidos.	Ausência / Presença	Ausência	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O orçamento que possibilitou o funcionamento do WWP foi totalmente aportado pelo BM por meio do Fundo de Desenvolvimento Institucional (IDF no TF016605) no valor de USD 600.000,00, os quais foram destinados ao MDS e geridos pelo IPC-IG.</li> <li>- Cumpre ressaltar que o aporte in-kind do governo brasileiro se fez crucial para as atividades do órgão, tanto em termos de recursos humanos quanto em termos de infraestrutura.</li> </ul>	Entrevista 9, 2024; WWP, 2017; Garcia, 2018.

<b>Brasil</b>	Estratégia de Política Externa.	Ausência / Presença	Ausência	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nenhum dado apontou para uma atuação articulada de PEX do governo brasileiro para a implantação do WWP, ainda que a Iniciativa tenha sido fruto de uma positiva reputação internacional das políticas sociais implementadas no país. Assim como o CEAH, o nascimento da parceria se deu em uma esfera não diplomática, por burocratas envolvidos na implementação de políticas de proteção social.</li> </ul>	Entrevista 9, 2024; WWP, 2017; Garcia, 2018.
	Estratégia para superar os entraves políticos, legais, orçamentários e operacionais de implementação da CSS.	Ausência / Presença	Presença	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como no caso do WWP, a decisão das contrapartes brasileiras de estabelecer parcerias com entidades da ONU para partilhar estas experiências, que inseriu o elemento trilateral na CSS, veio vestida de muito pragmatismo diante das incapacidades que os próprios burocratas brasileiros enfrentavam de equilibrar os pratos internacionalmente e nacionalmente.</li> <li>- Os burocratas desses órgãos implementadores em sua maioria não assumiram os cargos originalmente para atuarem como difusores internacionais de políticas públicas do país, e no fim do dia eram cobrados pela execução interna de suas funções. Sendo assim, na medida em que tinham que se dividir e assumir tarefas inseridas no âmbito da cooperação internacional, recebiam mais trabalho, sem alívio de funções internas e sem acréscimo de valor em seus salários.</li> </ul>	Entrevista 9, 2024; Entrevista 10, 2024; WWP, 2017; Garcia, 2018; Haug e Waisbich, 2022.

				<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sendo assim, no caso do WWP, a trilateralização da CSS possibilitada pelo BM sanou um “cansaço de cooperação” (Haug e Waisbich, 2022, p. 8, tradução própria) fruto de alta demanda por cooperação com baixa capacidade de fornecê-la.</li> </ul>	
	<p><i>Construção e implementação de instituições, políticas públicas e programas em uma área temática específica que tornaram o Brasil referência e fonte de soluções inovadoras.</i></p>	<p><i>Ausência / Presença</i></p>	<p><i>Presença</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre os anos de 2011 e 2016, 455 delegações de 107 países vieram ao Brasil para absorver conhecimentos sobre programas de transferência condicionada de renda, assistência social, segurança alimentar e nutricional, e monitoramento e avaliação. No ano de 2015, apenas o MDS atendeu 61 delegações de 40 países, predominantemente do Sul Global.</li> </ul>	<p><i>Entrevista 9, 2024; Entrevista 10, 20024; WWP, 2017; Garcia, 2018.</i></p>
	<p><i>Demanda expressiva de demais países do Sul Global por compartilhamento de expertise e assessoria técnica do país no qual o centro foi estabelecido.</i></p>	<p><i>Ausência / Presença</i></p>	<p><i>Presença</i></p>		

Fonte: elaboração própria com base nas fontes citadas.

### 3.5.2 Atuação do WWP

Em termos de estrutura, a pesquisa revelou que o WWP, na prática, não se portou como um centro global como o IPC-IG e demais, mas se consumou como um instrumento de cooperação internacional de um ministério do governo brasileiro apoiado pelo Banco Mundial e pelo PNUD através do IPC-IG. Tal entendimento se dá pela constatação de que - quando haviam demandas por países parceiros de assessoria, consultoria, assistência técnica, missões de estudo, ou outros tipos de serviços frequentemente oferecidos pelos centros aqui analisados - elas não eram supridas pelo WWP, mas executadas pelo BM e pelo IPC-IG.

O organograma do WWP foi composto por um Conselho Superior, Secretariado, Comitê Editorial, Comitê de Comunicação e Comitê Técnico. No geral, todas as comissões possuíam dois representantes de cada signatário da parceria. A Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), do MDS, assumiu o papel de articular com as outras secretarias do órgão a produção do conteúdo a ser compartilhado (WWP, 2017; Garcia, 2018). Os recursos financeiros do WWP vieram do BM, mas o aporte *in-kind* do governo brasileiro foi crucial para as atividades do órgão, tanto em termos de recursos humanos quanto em termos de infraestrutura. Além de financiar as atividades do WWP, o BM comportou-se como articulador internacional do WWP, utilizando sua capilaridade política internacional frente a diversos atores como forma de obter mais usuários para a plataforma online. O IPC-IG, sediado no IPEA, cedeu infraestrutura para realização de reuniões concernentes ao funcionamento do WWP e foi colocado como gestor dos recursos da parceria. Além disso, atuou na contratação de consultores para as demandas do WWP quando necessário (Entrevista 9, 2024; WWP, 2017, Garcia, 2018).

Em termos de staff, o WWP funcionava com burocratas do MDS e do IPEA cedidos para desenvolver o conteúdo disseminado, além de integrantes do próprio IPC-IG, colaboradores do Banco Mundial e consultores eventualmente contratados para desempenhar as demandas da iniciativa. Segundo entrevistas, uma falha inicial do WWP foi aumentar a carga de trabalho dos burocratas do MDS que, além de exercerem suas atividades práticas no órgão, produziam os conteúdos destinados ao WWP. A contratação de consultores com dedicação exclusiva, a posteriori, propiciou uma atuação menos onerosa para o governo brasileiro e mais produtiva para a parceria (Garcia, 2018; Entrevista 10, 2024).

Segundo o site oficial do WWP, ainda passível de acesso, a Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza elaborou 80 publicações (traduzidas para inglês,

francês, português e espanhol), produziu 39 vídeos sobre proteção social e organizou 13 webinars com gestores brasileiros e internacionais (WWP, 2024). O custo de produção de vídeos e tradução eram bastante altos e os recursos foram em sua maioria destinados a isso. O MDS era o ator líder na produção do conteúdo, e o staff do IPC-IG e do BM participavam da seleção do que deveria ser produzido, das discussões sobre o material, e da revisão final dos produtos publicados. Alguns entrevistados apontaram que, em alguns momentos, o MDS estruturava seus estudos com uma roupagem propagandista das políticas brasileiras e pouco analíticas. O IPC-IG e o BM revisavam esses documentos por entenderem que os países não estavam em busca de saber o que deu certo, posto que eles já sabiam do sucesso desses programas e políticas, mas desejavam saber de detalhes do processo de implementação, incluindo os problemas e entraves e como estes foram resolvidos ao longo do tempo (Entrevista 1, 2021; Entrevista 5, 2022; Entrevista 10, 2024).

Essa percepção de uma atuação menos analítica também foi apresentada por outro entrevistado, que abordou os seminários internacionais realizados pelo MDS. Por um período, o órgão realizou por conta própria o recebimento de delegações internacionais que vinham passar uma semana em Brasília, e nos encontros lhes eram apresentados, pelo ministério, os detalhes das políticas e programas implementados pelo mesmo (Entrevista 5, 2022; Entrevista 10, 2024). Segundo relato, a diferença desses seminários e os que o IPC-IG realizavam, por exemplo, centrava-se no fato do IPC-IG ter como ponto focal o IPEA, que como instituto de pesquisa decidia sempre por uma abordagem com teor mais crítico e analítico sobre as políticas e processos que estavam sendo compartilhados e menos de propaganda. Um exemplo relatado na entrevista foi de uma missão Brasil-África em que secretários do MDS fizeram apresentações e, ao final, o staff do IPC-IG passou uma avaliação aos ouvintes. Na ocasião, burocratas do MDS teriam recolhido as fichas de avaliações alegando que os secretários não poderiam ser avaliados (Entrevista 5, 2022).

### *3.5.3 Fim do WWP*

No dia 20 de Fevereiro de 2017, os signatários do acordo que estabeleceu o WWP assinaram um Termo Aditivo ao Memorando original, respaldado pelo citado artigo que tratava da possibilidade de modificações ou rescisão do acordo. No termo, as partes decidiram estender a parceria interinstitucional por mais quatro anos. O documento foi assinado por Osmar Terra, em nome do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Ernesto Lozardo, presidente do IPEA; Martin Raiser, diretor do Banco Mundial no Brasil; e Niky Fabiancic, representante

residente do PNUD no Brasil (Termo Aditivo ao Memorando de Entendimento da Iniciativa de Conhecimento e Inovação para a Redução da Pobreza, 2017). Contudo, apesar da extensão oficializada para 2021, as atividades do WWP foram encerradas precocemente em dezembro de 2017, em uma cerimônia que apresentou o Relatório de Atividades do WWP 2013-2017. O relatório deu indícios de que a decisão de finalização da parceria foi acordada mutuamente entre os quatro signatários. Segundo Haug e Waisbich (2022, p. 28):

a morte lenta do WWP foi resultado de desafios programáticos internos em relação a tornar a plataforma uma ferramenta significativa para seus públicos internacionais pretendidos, bem como desafios políticos enfrentados por formuladores de políticas e especialistas brasileiros que trabalham em proteção social internamente para realizar atividades adicionais de cooperação para o desenvolvimento em um ambiente cada vez mais restrito, senão abertamente hostil.

A respeito dos desafios internos, verificou-se que a expectativa sobre a audiência internacional e interações globais que a plataforma online alcançaria não foi suprida com o passar do tempo. Tal resultado teria sido causado pelo formato de compartilhamento de expertise do WWP ter assumido, majoritariamente, uma lógica unidirecional e passiva. Nesse sentido, não havia troca de informações entre o Brasil e os países parceiros, mas sobretudo um envio de informações sobre a expertise brasileira. Além disso, a Iniciativa funcionou a partir de uma demanda difusa e não prospectada, de forma que esperava-se uma proatividade dos parceiros de cooperação e não se buscava de antemão atores do Sul Global desejosos de absorver o conteúdo produzido. Esse fato coloca em análise um dos princípios da CSS que enfatiza a necessidade da cooperação ser previamente demandada e não oferecida ou imposta. Até que ponto instituições de CSST pautadas nessa estrutura conseguem se manter? Outro elemento a ser analisado é o quanto esses hubs de conhecimento e centros de excelência absorvem um *modus operandi* de aprendizagem mútua e não uma relação assimétrica na qual apenas o recipiendário aprende (Garcia, 2018; Haug e Waisbich, 2022). Foi denunciado por diversas vezes nas entrevistas a resistência de burocratas brasileiros em aprender com países do Sul Global na medida em que compartilham a experiência brasileira (Entrevista 5, 2022; Entrevista 7, 2024; Entrevista 10, 2024). Compreende-se que um formato multidirecional traria mais sustentabilidade a essas parcerias (Garcia, 2018).

Relativamente aos desafios políticos, o encerramento do WWP foi relatado mais de uma vez como uma combinação do fim do orçamento original fornecido pelo BM com desinteresse do governo Michel Temer em dar continuidade à plataforma. O WWP teve certa estabilidade entre 2014 e 2015, mas as entrevistas sugerem que, a partir de 2016 com a mudança de governo após o impeachment da Presidente Dilma, a iniciativa passou a se enfraquecer. Apenas o BM

financiava o projeto e três anos depois, quando o fundo acabou, percebeu-se que o banco não tinha interesse em dar continuidade diante do contexto. Os diretores do Banco que residiam em Washington, D.C., como o da área de proteção social, não viam o WWP como algo a ser continuado, mas como um projeto que iria finalizar assim que os recursos acabassem. Essa postura foi agravada pelo desinteresse da assessoria internacional do Presidente Temer quanto ao WWP, posto que o Cadastro Único, Bolsa Família, e outros programas e políticas não eram mais vistos como uma vitrine; pelo contrário, eram alvo constante de críticas por parte do governo (Entrevista 9, 2024; Entrevista 10, 2024).

Para evitar a perda do legado do WWP, o IPC-IG combinou com o MDS de financiar a manutenção do site com recursos deles, garantindo que o plataforma do WWP ficasse no ar, e transpuseram todo o material do WWP para a plataforma socialprotection.org, gerenciada na época pelo IPC-IG (atualmente sob os auspícios do Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social - UNRISD). O site do WWP continua ativo e desde janeiro de 2018 é gerenciado estritamente pelo MDS. Os produtos produzidos permanecem acessíveis na plataforma citada e os estudos de caso foram disponibilizados na biblioteca virtual da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) (WWP, 2017).

Levando em conta os desafios políticos que, como relatado, teriam resultado de uma combinação do fim do orçamento original fornecido pelo BM com o desinteresse do governo Michel Temer em dar continuidade à plataforma, o caso de encerramento WWP, assim como do Centro Rio +, pode ser associado com uma ação de desmantelamento. Similar ao caso anterior, o desmantelamento do WWP é observado pela diminuição retroalimentada do comprometimento dos atores que instituíram a plataforma com a permanência da mesma (Entrevista 9, 2024; Entrevista 10, 2024). Do rol de categorias explanadas por Bauer e Knill (2014), o caso do WWP também se configura como desmantelamento por padrão, composto pela soma de baixa visibilidade e abstenção de tomada de decisão.

**Quadro 14 - Fatores explicativos da impermanência do WWP**

Ator	Fator	Explicação	Fonte
Organismo Internacional e Brasil	Desmantelamento/Insustentabilidade Financeira/ Mudança de governo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O WWP teve certa estabilidade entre 2014 e 2015, mas as entrevistas sugerem que, a partir de 2016 com a mudança de governo após o impeachment da Presidente Dilma, a iniciativa passou a se enfraquecer. Apenas o BM financiava o projeto e três anos depois, quando o fundo acabou, percebeu-se que o banco não tinha interesse em dar continuidade diante do contexto. Os diretores do Banco que residiam em Washington, D.C., como o da área de proteção social, não viam o WWP como algo a ser continuado, mas como um projeto que iria finalizar assim que os recursos acabassem.</li> <li>- Essa postura foi agravada pelo desinteresse da assessoria internacional do Presidente Temer quanto ao WWP, posto que o Cadastro Único, Bolsa Família, e outros programas e políticas não eram mais vistos como uma vitrine; pelo contrário, eram alvo constante de críticas por parte do governo.</li> <li>- Do rol de categorias explanadas por Bauer e Knill (2014), o caso do WWP também se configura como desmantelamento por padrão, composto pela soma de baixa visibilidade e abstenção de tomada de decisão.</li> </ul>	Entrevista 9, 2024; Entrevista 10, 2024.
Centro	Audiência internacional baixa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A expectativa sobre a audiência internacional e interações globais que a plataforma online alcançaria não foi suprida com o passar do tempo. Tal resultado teria sido causado pelo formato de compartilhamento de expertise do WWP ter assumido, majoritariamente, uma lógica unidirecional e passiva. Nesse sentido, não havia troca de informações entre o Brasil e os países parceiros, mas sobretudo um envio de informações sobre</li> </ul>	Garcia, 2018.

		<p>a expertise brasileira. Além disso, a Iniciativa funcionou a partir de uma demanda difusa e não prospectada, de forma que esperava-se uma proatividade dos parceiros de cooperação e não se buscava de antemão atores do Sul Global desejosos de absorver o conteúdo produzido.</p>	
--	--	--	--

Fonte: elaboração própria com base nas fontes citadas.

## CAPÍTULO 4 - ANÁLISE COMPARADA DOS CENTROS DE CSST BRASILEIROS: APLICAÇÃO DO MDSD PARA CRIAÇÃO E DO MSSD PARA (IM)PERMANÊNCIA DOS CINCO CENTROS

### 4.1 Análise de MDSD da criação e MSSD da (im)permanência dos Centros de CSST brasileiros

Como resultado do processo de aplicação do MDSD e MSSD aos casos que são objetos dessa pesquisa, os Quadros 11 e 12 nos permitem verificar a semelhança entre as diferenças na criação, e as diferenças entre as semelhanças na (im)permanência.

#### 4.1.1 Aplicação do MDSD para criação dos Centros de CSST brasileiros

O *Most Different System Design* (Desenho de Sistemas de Máxima Diferença) delineado por Przeworski e Teune (1970), almeja comparar casos que são divergentes entre si no que tange às suas características, mas que partilham a presença do resultado em análise e provavelmente de um ou mais fatores explicativos que expliquem essa semelhança. Na aplicação do MDSD procura-se eliminar como fatores explicativos para a semelhança nos resultados de casos com características diferentes, aqueles que não são observados em nenhum dos casos. Além disso, busca-se encontrar os fatores explicativos presentes em todos os casos, que podem explicar porque configurações diferentes resultaram no mesmo *outcome*. Os casos com características diferentes aqui analisados são os centros no momento pré-criação, posto que, por meio de distintas instituições do governo brasileiro e diferentes entidades do sistema ONU, observou-se a consumação do mesmo resultado, isto é, a criação de cinco centros de CSST brasileiros. O Quadro 15 abaixo traz a aplicação do MDSD para os cinco centros aqui analisados.

**Quadro 15 - MDSD da criação dos Centros de CSST brasileiros**

Resultado em análise		criação do IPC-IG	criação do CEAH	criação do DRR	criação do Centro Rio+	criação do WWP
	Fatores explicativos					

<b>ONU</b>	<i>Estratégia diante do alargamento da influência econômica e política das potências médias e a (re)emergência da CSS.</i>		X	X	X	X	X
	<i>Estratégia diante da diminuição generalizada na quantidade de doações feitas ao Sistema ONU pelos países desenvolvidos.</i>				X		
<b>Sul Global</b>	<i>Estratégia de Política Externa</i>		X	X	X		
	<i>Estratégia para superar os entraves políticos, legais, orçamentários e operacionais de implementação da CSS.</i>		X		X	X	
	<i>Fatores não previstos na teoria escolhida</i>	Atuação expressiva do IPEA, principalmente da pessoa do pesquisador Ricardo Paes de Barros, na condução de pesquisas e análises sobre pobreza e desigualdade na América Latina, e empenho do governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC)	Sucesso dos programas e políticas de SAN implementados no Brasil a partir de 2003, ocasionando uma onda de demanda de governos estrangeiros pelo compartilhamento da expertise brasileira na construção dessas políticas, pressionando o FNDE a responder a	O compromisso do Brasil de implementar nacionalmente as diretrizes acordadas no Marco de Ação de Hyogo 2005-2015.  O desastre climático composto por deslizamentos e transbordamento de rios atingiu a região serrana do Rio de	Deixar um legado da Conferência Rio +20 visando a promoção do desenvolvimento sustentável.  A criação de centros anteriores influenciaram na criação do Centro Rio+	Sucesso das políticas e programas sociais implementados no Brasil a partir de 2003, que provocou demanda expressiva de países, sobretudo do Sul Global, pelo compartilhamento de detalhes sobre a formulação, implementação e execução dessas políticas, pressionando Ministérios e	

		na temática social	essas demandas	Janeiro em 11 de janeiro de 2011.  Existência de defesas civis estaduais bem estruturadas e com boa liderança, como no caso do Rio de Janeiro, liderado pelo Coronel Sérgio Simões e o prefeito Eduardo Paes		outros órgãos públicos nacionais a responderem essas demandas
--	--	--------------------	----------------	--	--	---

Fonte: elaboração própria com base nas fontes citadas.

Observa-se que, dos fatores explicativos apontados pelo arcabouço teórico apresentado no Capítulo 1, todos foram observados em pelo menos um dos casos. O fator explicativo verificado em todos os cinco centros considera a criação dos mesmos como uma estratégia das entidades da ONU diante do alargamento da influência econômica e política das potências médias e da (re)emergência da CSS. Sobre essa estratégia, algumas considerações podem ser feitas a partir dos resultados. Em primeiro lugar, destaca-se o fato de que apesar da literatura abordar conjuntamente o alargamento da influência política e econômica do Sul Global com a (re)emergência da CSS, empiricamente as duas situações se apresentaram separadamente enquanto motivadoras da criação do IPC-IG e do CEAH. No caso do IPC-IG, os dados atestam que o PNUD reconheceu a importância da expertise brasileira na área social, e essa, segundo o então administrador do PNUD em Nova Iorque, Mark Malloch Brown, teria sido uma das razões para a iniciativa da entidade de criar o Centro Internacional para Redução da pobreza, primeira versão do IPC-IG. Contudo, não se considera como uma estratégia diante da (re)emergência da CSS, visto que o IPC-IG foi criado tendo a expansão da cooperação técnica e CSS do Brasil como finalidade e não como realidade percebida (Entrevista 5, 2022; Telegrama nº 02710 de 06/11/2001; Telegrama nº 00419 de 21/03/2003, Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2002). No tocante ao CEAH, a aceitação da proposta de criação do centro pelo PMA partiu do reconhecimento da então diretora executiva do órgão, Josette Sheeran, da relevância alcançada pelo Brasil a partir da implementação e consolidação de programas e políticas de SAN que reduziram os índices de insegurança alimentar e nutricional no país. Nesse caso, a (re)emergência da CSS foi um elemento crucial para a iniciativa do governo brasileiro,

especificamente o FNDE, de criar o CEAH, e não propriamente do PMA (Entrevista 1, 2021; Entrevista 3, 2022).

Cumpra aqui salientar um ponto importante a ser discutido sobre o arcabouço teórico apresentado no Capítulo 1. Embora considerado na literatura abordada que grande parte das parcerias entre o Sul Global e entidades da ONU se concentram na transferência de políticas públicas e no compartilhamento de expertise, não foi apresentado diretamente nessa tese como fator explicativo para a criação dos centros (vide Quadro 1), nem do lado dos países do Sul Global, nem por parte das entidades da ONU, o processo de construção e implementação de instituições, políticas públicas e programas sociais que tornaram países do Sul Global como o Brasil referência e fonte de soluções inovadoras para dilemas historicamente complexos como a fome e a pobreza. Contudo, esse elemento per se é observado empiricamente como motivador para a criação dos centros desde a criação do primeiro centro, posto que a contribuição significativa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, especialmente através do pesquisador Ricardo Paes de Barros, na condução de pesquisas e análises sobre pobreza e desigualdade na América Latina, juntamente com o empenho do governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) nas questões sociais, desempenharam um papel fundamental na criação do IPC-IG (Entrevista 5, 2022; Entrevista 10, 2024; Telegrama nº 02710 de 06/11/2001; Telegrama nº 00419 de 21/03/2003).

Outrossim, não se considerou a demanda expressiva dos governos estrangeiros por esse compartilhamento como fator que impulsionou o estabelecimento dos centros. Por isso, tanto no caso do CEAH quanto do WWP, esses fatores foram assumidos como omitidos na teoria escolhida, mas presentes no caso. Verificou-se empiricamente, conforme demonstrado no Quadro 11, que o impacto causado pelos programas e políticas sociais e de SAN implementados no Brasil a partir de 2003 provocaram demanda expressiva de países, sobretudo do Sul Global, pelo compartilhamento de detalhes sobre a formulação, implementação e execução dessas políticas, pressionando ministérios e outros órgãos públicos nacionais a responderem essas demandas.

Nos três centros restantes, além da influência política e econômica desfrutada, a posição do Brasil como fornecedor de CSS foi importante fator para que as entidades da ONU estabelecessem parcerias que resultaram nos centros. O WWP é um exemplo evidente, visto que a própria oportunidade de facilitar a implementação da CSS pelo MDS deu combustível à proposta inicial do BM que resultou na construção da Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por

um Mundo sem Pobreza (Entrevista 9, 2024; Entrevista 10, 20024; Garcia, 2018; Haug e Waisbich, 2022).

O fator explicativo menos presente nos casos, verificado apenas no DRR, aponta para a criação dos centros como uma estratégia das entidades da ONU diante da diminuição generalizada na quantidade de doações recebidas pelos países desenvolvidos. Esse resultado, contudo, pode ser explicado por grande parte dos entrevistados terem sido colaboradores ou dos centros já criados ou do governo brasileiro, e os documentos fornecidos pelo MRE tratarem sobre a posição dos representantes das entidades da ONU a partir dos relatos dos diplomatas brasileiros. Infelizmente não foi possível obter uma posição oficial sobre a situação financeira de cada entidade parceira no processo de criação dos centros.

Por outro lado, ainda que pelos dados analisados não se perceba que uma possível crise financeira das entidades da ONU explique diretamente o estabelecimento dos centros, verificou-se que a decisão do Brasil de assumir a quase totalidade dos custos das parcerias, com exceção do WWP<sup>60</sup> e inicialmente do IPC-IG<sup>61</sup>, foi um pré-requisito para o estabelecimento de tais. Além disso, como pode ser verificado nas seções que tratam sobre o fim dos centros, a falta de sustentabilidade financeira foi um elemento crucial para a (im)permanência desses órgãos. Destaca-se aqui como exemplo o episódio em 2021 no qual o administrador do PNUD, Achim Steiner, condicionou a reintegração do IPC-IG ao rol de centros globais do PNUD ao comprometimento do Brasil de providenciar recursos regulares ao órgão por três anos, no mínimo, garantindo tal sustentabilidade (Telegrama nº 02522 de 16/09/2021). Ficou evidente, naquele contexto, que havia uma demanda da entidade de que, além dos recursos *in kind* fornecidos pelo Brasil, o país provesse o órgão regularmente com valores fixos capazes de financiá-lo (Telegrama nº 02522, de 16/09/2021). No geral, problemáticas relacionadas ao financiamento das atividades dos centros foram verificadas em todos os quatro encerrados (Entrevista 4, 2022; Entrevista 7, 2024; Entrevista 6, 2024; Entrevista 10, 2024). Tal questão tem sido driblada no CEAH, especialmente por se pautar numa lógica de multifynanciamento desde sua fundação (Entrevista 1, 2021; Entrevista 3, 2022).

Por parte do Brasil, embora o MRE e a ABC tenham atuado para mediar o estabelecimento dos cinco centros, a verificação de uma estratégia de política externa efetiva para a criação do centro se deu no CEAH, no DRR e no Centro Rio+. O estabelecimento do

---

<sup>60</sup> O orçamento que possibilitou o funcionamento do WWP foi totalmente aportado pelo BM por meio do Fundo de Desenvolvimento Institucional.

<sup>61</sup> No Ajuste Complementar Brasil-PNUD de 2002 que criou o centro, o PNUD se comprometeu com grande parte dos custos financeiros de funcionamento do centro, ainda que, posteriormente, não tenha cumprido suas obrigações plenamente.

CEAH teve participação indireta do Presidente Lula que na época divulgou os resultados do Programa Fome Zero entre países do Sul Global, e isso os incentivaram a buscar no Brasil o compartilhamento dessas expertises (Entrevista 1, 2021; Entrevista 3, 2022). No caso do DRR, os relatos demonstraram que a atuação engajada do ministro Milton Rondó Filho, diplomata chefe da ex-CGFome, foi crucial para criação e manutenção do centro (Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024). Por fim, o Centro Rio+ é reconhecido como resultado de um prolongado processo de articulação entre diversos atores políticos no Brasil que, desde a Eco 92, almejaram criar um centro de referência em desenvolvimento sustentável no país. Nesse processo, o diplomata André Correia do Lago e o diplomata Fernando Coimbra são apontados como figuras chave (Ministério das Relações Exteriores - Brasil, 2014; Entrevista 4, 2022).

Por fim, o CEAH, o Centro Rio + e o WWP comprovaram a estratégia do governo de superar os entraves políticos, legais, orçamentários e operacionais de implementação da CSS. A possibilidade de parcerias com as entidades da ONU possibilitou uma diminuição do “cansaço de cooperação” (Haug e Waisbich, 2022, p. 8, tradução própria) de órgãos públicos nacionais, resultante de uma alta demanda por cooperação e alta vontade política de cooperar combinadas a uma baixa capacidade institucional de fornecê-la.

No tocante aos fatores omitidos ainda não mencionados verificou-se que, no caso do Centro Rio+, a criação de centros anteriores influenciaram no estabelecimento do mesmo. Esse ponto é interessante na medida em que se alinha com os achados de estudos sobre difusão de políticas públicas nacionalmente ou internacionalmente, nos quais entende-se que, quanto maior a quantidade de unidades que adotam uma política previamente (Estados, municípios), maior a chance das unidades subsequentes adotarem a mesma (Berry e Berry, 2018). No caso dos centros de CSST, estudos posteriores poderão indicar quais centros criados em outros países do Sul Global tiveram como incentivo os brasileiros previamente criados. Contudo, esse fato já é verificado no tocante aos centros de CSST da China (2016) e Costa do Marfim (2019), que assim como o CEAH foram criados em parceria com o PMA. Os entrevistados 1 e 3, ao relatarem o processo de negociação para estabelecimento desses centros, atestaram que a criação desses resultou de uma iniciativa dos próprios governos e que houve diálogo com o CEAH antes mesmo que a sede do PMA fosse comunicada sobre o interesse da China e União Africana (UA) de criarem os centros. Segundo o entrevistado 1, no caso da Costa do Marfim a iniciativa foi da União Africana. O processo de construção do órgão partiu primeiro de um diálogo entre a UA e o Brasil, antes de que a ONU fosse de fato envolvida. Nas palavras do entrevistado 3:

Então, os países, por exemplo, da Costa e do Marfim, a mesma coisa [referindo-se a ser uma iniciativa do governo assim como no caso do centro chinês]. Foi o presidente que

veio aqui, fiquei com ele uma semana, visitou todas as coisas, viu como a gente trabalhava, viu o programa de alimentação escolar, visitou escolas, visitou o agricultor familiar e disse, eu quero fazer algo nesse sentido lá na Costa do Marfim, eu quero levar esse hub para a Costa do Marfim, para ser o hub que eu falei para ele, que era o hub africano que a gente nunca teve, que é o que Moçambique nunca quis. E ele disse, eu quero que esse seja o hub africano. E Costa do Marfim tem uma pretensão de ser muito, de ser um líder da África, por isso que eles gostam. Eles já tiveram lá o Banco Africano, acho que ainda a sede, não sei se está lá. Eles queriam que a sede da União Africana fosse para lá, hoje está lá na Etiópia, em Adis-Abeba. Eles queriam que fosse para lá, então eles gostam de ser hub e eles gostam, então por isso que dá essa ideia de fazer um Centro de Excelência lá. Então foram ideias dos governos. E eles apresentaram para o PMA. Apresentaram para o PMA com nosso apoio e o PMA logicamente correu para fazer (Entrevista 3, 2022, p. 25).

Em relação ao centro chinês, o CEAH recebeu um comunicado do governo sobre o interesse deles de construir um centro ao moldes do brasileiro, e posteriormente o centro brasileiro recepcionou uma comitiva chinesa em Brasília para conversarem sobre a proposta (Entrevista 1, 2021; Entrevista 3, 2022). Estes resultados corroboram para a análise de Lima e Santana (2020) sobre o CEAH, a qual atestam que o fato do Brasil ter desempenhado um papel crucial na criação desse instrumento *sui generis* dentro do sistema internacional de SAN, que se tornou fonte de inspiração para outros países, o classificaria como um empreendedor de normas (Ingebritsen, 2002) no domínio alimentar internacional, com uma política externa próxima à de graduação nos termos de Milani, Pinheiro e Lima (2017).

### 3.6.1 Aplicação do MSSD para (im)permanência dos Centros de CSST brasileiros

O *Most Similar System Design* (Desenho de Sistemas de Máxima Semelhança), explanado por Przeworski e Teune (1970), centra-se na comparação entre casos que demonstram características similares, porém diferenciam-se no *outcome* em análise. Tal diferenciação provém provavelmente de um ou mais fatores explicativos presentes nos casos que resultam na divergência de *outcomes*. Sendo assim, na aplicação do MSSD, a estratégia de eliminação é adotada para desconsiderar como fator possível para a variação entre os resultados os fatores que são verificados simultaneamente nos casos positivos e negativos (George e Bennett, 2005). Os casos com características semelhantes aqui analisados são os centros já criados, os quais constituem ou constituíram órgãos similares, criados sob uma mesma configuração, mas que posteriormente experimentaram resultados diferentes, a permanência ou a impermanência institucional. O caso positivo é o CEAH, na medida em que não há a presença de impermanência, sendo o único em operação. Os casos negativos são os outros quatro centros que foram encerrados.

O Quadro 16 traz os dados de cada centro, referente aos fatores explicativos sobre a resiliência de instituições internacionais expostos no capítulo 1. Um primeiro elemento importante de ser ressaltado é que o CEAH em vigência, caso positivo, compartilha com pelo menos dois dos outros centros, casos negativos, o mesmo resultado em todos os fatores explicativos. Dessa forma, a estratégia de eliminação, que desclassificaria como elemento explicativo da variação entre os resultados os fatores presentes tanto nos casos positivos quanto nos negativos, se faz inapta para este cenário. Isso coloca um peso de explicação maior sobre os fatores explicativos não previstos pela teoria escolhida, mas presente nos casos (expostos no Quadro 17 abaixo), para responderem a essa variação.

**Quadro 16 - MSSD da (im)permanência dos Centros de CSST brasileiros**

		IPC-IG	CEAH	DRR	Centro RIO+	WWP
<b>Resultado em análise / duração</b>		Impermanente / duração de 20 anos	Em permanência	Impermanente / duração de 5 anos	Impermanente / duração de 4 anos (segundo entrevista) ou duração de 6 anos (segundo a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação)	Impermanente / duração de 4 anos
<b>Fatores explicativos exógenos</b>	Qualidade do staff de uma instituição (acréscimo de salário por dificuldade)	Brasília: 10%	Brasília: 10%	Rio de Janeiro: 10%	Rio de Janeiro: 10%	Brasília: 10%
	Tamanho da OI - quantidade de funcionários empregados	Pequena = 49 colaboradores quando do encerramento em 2019 (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação)	Pequena = 23 colaboradores (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação)	Pequena = 3 colaboradores no seu encerramento em 2017 (Entrevista 6, 2024; Entrevista 7, 2024)	Pequena = 6 colaboradores em seu encerramento em 2019 (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação)	Pequena = 5 colaboradores próprios <sup>62</sup> (WWP, 2017)

<sup>62</sup> O WWP contava com funcionários cedidos de outras instituições e eventualmente contratava consultores para dedicação exclusiva; sendo assim, não tinha um quadro fixo de funcionários próprios. O Relatório Final de atividades do órgão apresenta o nome de 53 colaboradores que trabalharam para a plataforma de 2013 a 2017; contudo, apenas cinco são apontados como parte da equipe principal do próprio WWP (WWP, 2017).

	Mandato institucional	Objetivo geral: cooperação econômica e política, cooperação em bem-estar social, e apoio técnico ou de pesquisa (Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2002 e 2009)	Objetivo geral: cooperação em bem-estar social, e apoio técnico ou de pesquisa (Acordo-Quadro para Assistência e Cooperação Técnica para Promoção de Programas de Alimentação, 2010)	Objetivo geral: cooperação política, e apoio técnico ou de pesquisa (Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024)	Objetivo geral: cooperação econômica e política, cooperação em bem-estar social, e apoio técnico ou de pesquisa (Documento de Projeto do PNUD do Centro Rio+ de 20 de Junho de 2013)	Objetivo geral: cooperação em bem-estar social, e apoio de pesquisa (Memorando de Entendimento da Iniciativa de Conhecimento e Inovação para a Redução da Pobreza, 2013)
	Escopo organizacional	Médio (Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2002 e 2009)	Médio (Acordo-Quadro para Assistência e Cooperação Técnica para Promoção de Programas de Alimentação, 2010)	Médio (Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024)	Amplio (Documento de Projeto Centro Rio+ de 20 de Junho de 2013)	Médio (Memorando de Entendimento da Iniciativa de Conhecimento e Inovação para a Redução da Pobreza, 2013)
	Institucionalização	Média (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação; Entrevista 5, 2022; Entrevista 7, 2024)	Média (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação; Entrevista 3, 2022)	Baixa (Entrevista 6, 2024; Entrevista 7, 2024)	Baixa (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação -pedido de informação registrado sob NUP nº 09002.000872/2024-16; Entrevista 4, 2022)	Baixa (WWP, 2017, Entrevista 10, 2024)
<b>Fatores explicativos exógenos</b>	Decisões baseadas nos custos e benefícios políticos do desmantelamento			Desmantelamento por padrão (Entrevista 6, 2024; Entrevista 8, 2024).	Desmantelamento por padrão (Entrevista 1, 2022; Entrevista 4, 2022; Entrevista 7, 2024)	Desmantelamento por padrão (Entrevista 9, 2024; Entrevista 10, 2024)

Fonte: elaboração própria com base nas fontes citadas.

Contudo, antes de analisar a comparação entre os centros levando em conta os fatores não trazidos pela teoria, cumpre analisar os fatores presentes no Quadro 12. No tocante à qualidade do staff (Gray, 2018), obteve-se o mesmo resultado para todos os centros a partir da listagem de remuneração por dificuldades realizada pelo Departamento de Estado dos EUA. Indivíduos empregados em Brasília e na cidade do Rio de Janeiro recebem 10% de acréscimo em seus salários dentro de uma escala que varia de 0 a 35%. Sendo assim, por esse fator não é possível distinguir a qualidade do staff, e conseqüentemente não pode-se atestar que o fato da burocracia do CEAH ter sido mais qualificada tenha afetado a vitalidade do mesmo em detrimento dos outros, ou mesmo que uma diferenciação entre os centros já encerrados tenha implicado em uma duração maior ou menor de seus períodos em vigência.

Em relação ao tamanho da organização (Dijkstra, 2019; Debre e Dijkstra, 2021), como é possível observar no Quadro 12, os cinco centros também apresentam o mesmo dado. Os quatro centros já encerrados empregaram menos de cinquenta colaboradores em seu quadro enquanto estavam vigentes e, atualmente, segundo informações fornecidas pelo MRE através da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, o CEAH possui 23 colaboradores. Apesar de apresentarem o mesmo resultado, cumpre destacar a expressiva variação na quantidade de colaboradores empregados pelos centros. Enquanto o IPC-IG, que durou vinte anos, abarcou quarenta e nove colaboradores, o DRR, que durou quatro anos, possuía apenas três. A hipótese relacionada a esse fator explicativo afirma que instituições maiores têm mais chance de duração. Porém, seriam necessários mais estudos a fim de confirmar essa hipótese e checar se a maior quantidade de colaboradores implica numa maior duração do centro, ou se a própria duração influencia na quantidade de contratados ao longo do tempo.

No que diz respeito ao mandato institucional (Eilstrup-Sangiovanni, 2020), os cinco centros foram classificados com um mandato generalista, por atuarem simultaneamente em áreas temáticas diversas tais como: cooperação econômica e política, cooperação em bem-estar social, e apoio técnico ou de pesquisa. O estudo encabeçado por Eilstrup-Sangiovanni (2020) aponta que organizações com mandato focado no apoio técnico ou de pesquisa sobrevivem mais do que as que possuem os demais mandatos. No caso dos centros, ainda que de formas diferentes, todos empregaram atividades de apoio técnico ou de pesquisa, de modo que a não variação entre eles impossibilita perceber o impacto do mandato sobre a resiliência institucional.

No escopo organizacional (Eilstrup-Sangiovanni, 2020), o Centro Rio+ se diferenciou dos demais por possuir um escopo amplo, enquanto os outros quatro centros mantiveram um escopo médio. Esse diferencial se deve à abrangente agenda de desenvolvimento sustentável que

o Centro Rio+ estava incumbido de manejar. Os demais centros, embora atuassem em temas diversos, concentravam suas atividades dentro de uma mesma grande área, como proteção social, no caso do IPC-IG, redução da pobreza, no caso do WWP, ou segurança alimentar e nutricional, como é o caso do CEAH. A hipótese de que instituições com escopo amplo têm maiores chances de sobreviver ao longo do tempo do que OI com escopo médio não se validou no caso dos centros, posto que o Centro Rio+, único com escopo amplo dentre os cinco, teve um dos menores tempos de duração.

Para análise da institucionalização (Karreth e Tir, 2013; Debre e Dijkstra, 2021) dos centros, foram utilizados os dados do tamanho do staff triangulados com as percepções trazidas nas entrevistas (Entrevista 4, 2022; Entrevista 5, 2022; Entrevista 8, 2024; Entrevista 10, 2024). Nesse sentido, compreende-se que o IPC-IG possuía (e o CEAH possui) uma infraestrutura burocrática substantiva, ainda que sem capacidade de julgar, mediar ou coagir outros Estados quanto à temática do órgão. Porém, o DRR, o Centro Rio+ e o WWP não construíram uma infraestrutura burocrática substantiva, sendo altamente dependentes das estruturas burocráticas de órgãos públicos brasileiros ou da própria entidade da ONU vinculada ao centro. Debre e Dijkstra (2021) atestam em sua pesquisa que instituições internacionais menos institucionalizadas tendem a ser substituídas com mais frequência. Corroborando esse achado, os resultados mostram que os dois centros com maior grau de institucionalização foram também os que tiveram maior tempo de duração.

Por fim, o fator desmantelamento foi verificado em três dos quatro centros encerrados, o DRR, Centro Rio+ e o WWP. Aqui não se inclui o IPC-IG, pois o fim do órgão se deu pela decisão do PNUD de denunciar o acordo de estabelecimento do mesmo e isso, além de ter sido feito do modo previsto no Ajuste Complementar de 2002 e 2009, se deu de forma abrupta. No caso do Centro Rio+ e do WWP, observou-se um descomprometimento gradativo dos signatários do acordo com as instituições que, sem a denúncia dos acordos fundantes, culminou no encerramento das mesmas. Por esse motivo, os desmantelamentos foram classificados na categoria por padrão, composta pela abstenção de tomada de decisão somada à baixa visibilidade.

**Quadro 17 - Fatores com impacto sobre a impermanência dos centros, ausentes do arcabouço teórico escolhido mas presente nos casos**

Centro	Ator	Fator(es)
		- Denúncia do acordo de criação do IPC-IG a partir de decisão unilateral, sem diálogo prévio com contrapartes

<b>IPC-IG</b> (Fonte: Ata da última reunião do Conselho Executivo do IPC-IG, de 18 de julho de 2022, p. 2).	<i>PNUD</i>	<p>do governo brasileiro.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Justificativas da denúncia: a iniciativa do IPEA e da ABC de solicitar ao PNUD Nova Iorque a reincorporação do IPC-IG como um centro global de políticas do PNUD; busca do IPC-IG por restabelecer as condições originais do acordo que instaurou o centro; e mudança de realidade que originou o Centro impossibilitando a volta ao modelo original.</li> </ul>
	<i>Governo brasileiro</i>	---
	<i>Centro</i>	---
<b>DRR</b> (Fonte: Entrevistas 6, 2024; Entrevista 8 2024).	<i>UNDRR</i>	---
	<i>Governo brasileiro</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mudança de governo devido ao impeachment da ex-Presidente Dilma Rousseff</li> <li>- Extinção da CGFome pelo Presidente Michel Temer, e consequente fim dos aportes financeiros realizados ao centro por meio da mesma.</li> <li>- Não envolvimento e desinteresse da SEDEC de preservar o centro</li> </ul>
	<i>Centro</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não oficialização da presença do DRR no Brasil por meio de um acordo de criação oficializado;</li> <li>- Falta de articulação política do Diretor do centro David Stevens, apontado como alguém que compunha um perfil menos político e mais técnico-administrativo;</li> <li>- Ausência de um mandato claro, um corpo técnico consolidado, e um objetivo específico;</li> <li>- Ausência de expertise brasileira prévia na redução de riscos de desastres;</li> <li>- Overlapping com outras instituições internacionais, como a ONU HABITAT e o PNUD.</li> </ul>
<b>Centro RIO+</b> (Fontes: Entrevista 1, 2021; Entrevista 4, 2022; Entrevista 5, 2022; Documento de Projeto do PNUD do Centro Rio+ de 20 de Junho de 2013)	<i>PNUD</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incapacidade de articular financiamentos para manutenção do centro como previsto no Documento de Projeto do Centro Rio+.</li> </ul>
	<i>Governo brasileiro</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mudança de governo devido ao impeachment da ex-Presidente Dilma Rousseff</li> <li>- Falta de aporte de recursos pelo governo brasileiro ao Centro Rio+ para além do valor inicial de US\$ 4,5 milhões de dólares mediados pelo PNUD</li> </ul>
	<i>Centro</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Overlapping com as áreas de atuação do IPC-IG e do CEAH</li> </ul>
	<i>Banco Mundial</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fim do orçamento original fornecido pelo BM</li> <li>- Desinteresse dos diretores do BM quanto a continuidade do órgão diante do contexto político no Brasil.</li> </ul>
	<i>Governo brasileiro</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mudança de governo devido ao impeachment da ex-Presidente Dilma Rousseff;</li> <li>- Desinteresse da assessoria internacional do Presidente Temer quanto ao WWP, posto que o Cadastro Único, Bolsa Família, dentre outros programas e políticas não</li> </ul>

<b>WWP</b> (Fontes: Entrevista 9, 2024; Entrevista 10; 2024; Garcia, 2018; Haug e Waisbich, 2022)		eram mais vistos como uma vitrine.
	<i>Centro</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não alcance das expectativas sobre a audiência internacional e interações globais que a plataforma online alcançaria. Tal resultado teria sido causado pelo formato de compartilhamento de expertise do WWP ter assumido majoritariamente uma lógica unidirecional e passiva;</li> <li>- Funcionamento da Iniciativa a partir de uma demanda difusa e não prospectada, de forma que esperava-se uma proatividade dos parceiros de cooperação e não se buscava de antemão atores do Sul Global desejosos de absorver o conteúdo produzido</li> </ul>

Fonte: elaboração própria com base nas fontes citadas.

Como pode ser observado no Quadro 17, alguns fatores se repetiram em diferentes centros, apontando para um maior impacto desses sobre o encerramento desse tipo de arranjo institucional. Em primeiro lugar, destaca-se a falta de aportes financeiros para manutenção do centro, seja por inação da entidade da ONU parceira ou do governo brasileiro. A não obrigatoriedade do governo brasileiro de aplicar valores regulares a esses centros, bem como a ausência de um aporte regular por parte das entidades da ONU, fizeram com que as atividades desses órgãos se tornassem insustentáveis no longo prazo.

Outro fator que se destaca é a mudança de governo. O processo de impeachment de Dilma Rousseff e consequente ascensão de Michel Temer ao poder, impactou no fim de três dos quatro centros encerrados, o Centro Rio+, DRR, e o WWP. O desinteresse do governo Michel Temer de manter essas estruturas se deu tanto por não considerar os programas e políticas sociais que elas difundiam como vitrine do governo, quanto por não ter a CSS como centralidade da PEX. Esses fatos mostraram primeiro a vulnerabilidade dessas parcerias à oscilação de interesses do governo em exercício, e o quanto divergências ideológico-partidárias e de política externa podem influenciar na manutenção de um órgão pautado na difusão de políticas públicas que muitas vezes foram criadas pela oposição do incumbente. No caso do DRR, por exemplo, a decisão do governo Temer de extinguir a CGFome minou sua possibilidade de existência, já que essa era fonte financeira de seu sustento.

Esse achado se alinha com a discussão feita por Lyra e Ribeiro (2022) sobre o impacto que divergências ideológicas entre novos e antigos líderes políticos de países da América Latina têm sobre a resiliência das instituições internacionais com foco na integração regional. Conforme os autores abordam, nos cenários nos quais se encontra descontinuidade ideológica entre os atuais e antigos líderes políticos do país, os incumbentes tendem a se opor à política

externa adotada pelos precedentes. Esse processo de contestação, que alguns autores vão denominar como *backlash*, levaria o novo governo a assumir medidas que incluem decisões relacionadas à permanência ou retirada do país de instituições internacionais da qual o país fazia parte, por considerá-las tendenciosas ou não alinhadas à sua agenda (Lyra e Ribeiro, 2022).

Por fim, um terceiro elemento presente em mais de um centro - Centro Rio + e DRR - foi o desafio de sobreposição da atuação dos centros com as atividades de outras entidades da ONU e até mesmo de outros centros. No caso do Centro Rio+, pela decisão de atuar na área de proteção social, o órgão esbarrava em funções que o IPC-IG e o CEAH exerciam. O DRR, por sua vez, precisou enfrentar desafios quanto à sobreposição em relação à ONU-HABITAT e ao PNUD.

Por fim, ainda que a situação de impermanência do CEAH não tenha sido analisada quanto aos fatores omitidos, por esse estar em vigência, alguns fatores apontados como ausentes nos centros já encerrados foram apontados como presentes no CEAH, o que explicaria sua permanência. Tais fatores se resumem à ausência de um mandato claro, de um corpo técnico consolidado e de expertise brasileira no tema chave do centro, bem como da ausência de capacidade de articulação política dos diretores do órgão. No caso do DRR, foi pontuado que a falta de expertise brasileira na construção e implementação de políticas de redução de riscos de desastres teria afetado a sustentabilidade do órgão. O centro teve como foco construir essa estrutura no Brasil, por isso não tinha tanta capacidade de atuar no compartilhamento de experiências, logrando um status de influência menor que outros. Além disso, um perfil mais técnico-administrativo e menos político do então diretor teria impedido a defesa da manutenção e necessidade do órgão frente às oscilações políticas. Por contraponto, o CEAH foi citado mais de uma vez como um órgão com um mandato muito específico dentro da área de SAN, isto é, a alimentação escolar, e fundamentado em programas e políticas na qual o Brasil possuía e possui experiências e resultados comprovados. Além disso, o então diretor do centro, Daniel Balaban, foi citado como alguém capaz de circular e transitar em diferentes círculos partidários e contextos políticos, conseguindo defender a existência e necessidade do órgão dentro da estrutura nacional e internacional.

Diante do abordado acima, pode-se considerar que, para aumentar sua vitalidade, um centro de CSST precisaria de:

- Ter aporte financeiro regular atribuído pelo país sede (para além da contribuição in-kind) e/ou pela entidade da ONU parceira;

- Ter tema de atuação vinculado à expertise do país sede que *a priori* desperte demanda dos demais países do Sul Global;
- Ter tema de atuação que não o torne refém de overlapping com organismos internacionais e demais centros de CSST em atuação no país sede;
- Ter um diretor com articulação política significativa, com capacidade de negociar, transitar em diferentes círculos partidários e defender a manutenção e necessidade do órgão durante mudanças de governo; e
- Manter interesse a longo prazo das contrapartes signatárias da parceria.

### 3.7 Modelo de Análise para criação e impermanência de Centros de CSST

Compreendendo os resultados aqui expostos, propõe-se que um modelo útil para explicar a criação e impermanência dos centros de CSST estabelecidos entre países do Sul Global e organismos internacionais deve levar em conta os seguintes fatores descritos no Quadro 18 abaixo.

**Quadro 18 - Modelo de Análise de Criação e Impermanência de Centros de CSST**

CRIAÇÃO		
Ator	Fator explicativo	
Organismo Internacional	Reconhecimento da influência política e econômica do país do Sul	Estratégia diante do alargamento da influência econômica e política de países do Sul Global.
	Reconhecimento da expansão da CSS do país do Sul	Estratégia diante da (re)emergência da CSS
	Diminuição do orçamento	Estratégia diante da diminuição generalizada na quantidade de doações feitas ao Sistema ONU pelos países desenvolvidos.
País do Sul Global	Expertise	Construção e implementação de instituições, políticas públicas e programas em uma área temática específica que tornaram o países do Sul Global em questão, uma referência e fonte de soluções inovadoras.

	Demanda externa	Demanda expressiva de demais países do Sul Global por compartilhamento de expertise e assessoria técnica do país no qual o centro foi estabelecido.
	Superação de entraves	Estratégia para superar os entraves políticos, legais, orçamentários e operacionais de implementação da CSS.
	Política Externa	Estratégia de Política Externa
Centro	Difusão	Difusão a partir da existência de centros de CSST anteriores.
<b>IMPERMANÊNCIA</b>		
<b>Ator</b>	<b>Fator explicativo</b>	<b>Descrição</b>
Organismo Internacional e país do Sul Global	Desmantelamento	Descomprometimento político ou econômico gradativo dos signatários do acordo com o centro, sem a denúncia dos acordos fundantes.
	Insustentabilidade Financeira	Falta de aportes financeiros aplicados para manutenção do centro, seja por inação do organismo internacional parceiro ou do governo do país do Sul Global sede.
País do Sul Global	Mudança de governo	Descontinuidade entre as ideologias político-partidárias e orientações de política externa dos líderes políticos precedentes e incumbentes.
	Ausência de Expertise	Ausência de expertise do país sede no tema central de atuação do centro.
Centro	Institucionalização	Quantidade limitada de colaboradores empregados pelo próprio centro, indicando dependência do órgão da burocracia das instituições públicas do país do Sul Global sede e do staff organismo internacional vinculado ao centro.

	<i>Overlapping</i>	Sobreposição da atuação do centro de CSST com as atividades de organismos internacionais e outros centros presentes no país sede.
	perfil do líder superior	Capacidade de negociar, transitar em diferentes círculos partidários e defender a manutenção e necessidade do órgão durante mudanças de governo.

Fonte: elaboração própria com base nos resultados do estudo e com fatores tirados da literatura (Dijkstra, 2019; Debre e Dijkstra, 2021; Karreth e Tir, 2013; Bauer e Knill, 2014).

O modelo compreende que, para se explicar os aspectos relacionados à criação e impermanência dos Centros de CSST, se faz necessário entender que a fonte dos fatores explicativos pode ser tanto o organismo internacional vinculado ao centro, o país do Sul Global sede ou, até mesmo, os centros de CSST *per se*.

Em termos de criação, pelo lado do OI, a estratégia diante do alargamento da influência econômica e política de países do Sul Global e (re)emergência da CSS, antes tomadas de forma unificada, foi desmembrada em duas diante da constatação (na análise comparada dos centros brasileiros) de que, em alguns casos, a influência política do Brasil motivou o estabelecimento do centro por parte da entidade da ONU e, em outros, a (re)emergência da CSS se fez presente; contudo, nem sempre existiram simultaneamente. Pelo lado do país do Sul Global, a análise comparada dos casos brasileiros permitiu a inclusão de dois novos fatores explicativos para o estabelecimento dos centros: (i) expertise, referente à construção e implementação de instituições, políticas públicas e programas em uma área temática específica que tornaram os países do Sul Global em questão uma referência e fonte de soluções inovadoras e (ii) demanda externa, que compreende a demanda expressiva de demais países do Sul Global pelo compartilhamento de expertise e assessoria técnica na área de referência do país no qual o centro foi estabelecido. Por fim, a criação de centros de CSST pode ser explicada pela difusão internacional da estrutura a partir da existência de centros de CSST anteriores. Nesse caso, os próprios centros de CSST já criados se tornam os mediadores da criação dos novos.

No tocante à impermanência, os fatores expostos no Quadro 14 são expressos no sentido de que a ausência ou presença dos mesmos pode explicar um possível cenário de encerramento de centros de CSST. Do arcabouço teórico apresentado no Capítulo 1, os fatores tamanho da

organização (Dijkstra, 2019; Debre e Dijkstra, 2021) e institucionalização (Debre e Dijkstra, 2021; Karreth e Tir, 2013) foram fundidos em um só, denominado institucionalização, o qual foi inserido no conjunto de fatores explicativos relacionados aos centros de CSST em si. Entende-se, a partir dos casos brasileiros, que uma quantidade limitada de colaboradores empregada pelo próprio centro (no sentido de indicar dependência na burocracia das instituições públicas do país do Sul Global sede e do staff do organismo internacional vinculado ao centro) pode diminuir sua chance de sobrevivência.

Pesquisas futuras que incluam maior número de centros poderão especificar, em termos quantitativos, o que poderia classificar um centro como pequeno, médio ou grande. Afinal, os dados da literatura focada em OI não absorvem o cenário dos centros, já que consideram pequenas instituições com menos de 50 colaboradores (Dijkstra, 2019; Debre e Dijkstra, 2021) e nos centros brasileiros, por exemplo, a média de colaboradores foi de apenas dezessete. Nesse cenário, cinquenta colaboradores poderiam indicar um centro de grande porte. No entanto, o fator institucionalização não se limita à quantidade de colaboradores, mas também o quanto a estrutura do centro depende da burocracia do governo do país sede ou do staff do organismo internacional parceiro para exercer suas atividades, o que representa um dado qualitativo e não quantitativo. Ao lado dos fatores vinculados aos centros em si, foram incluídos: (i) *overlapping*: que diz respeito à possibilidade de haver sobreposição da atuação do centro de CSST com as atividades de organismos internacionais e outros centros presente no país sede, e o (ii) perfil do líder superior do centro, relacionada à presença ou não de capacidade do líder superior do órgão (geralmente o diretor) de negociar, transitar em diferentes círculos partidários e defender a manutenção e necessidade do órgão em meio a oscilações políticas e governamentais.

No tocante a fatores que impactam no encerramento de centros de CSST e têm como fonte tanto o organismo internacional parceiro quanto o país do Sul Global sede, foram indicados: (i) desmantelamento, adaptado da literatura apresentada no Capítulo 1 (Bauer e Knill, 2014), que corresponde à verificação de descomprometimento político ou econômico gradativo dos signatários do acordo com o centro, sem a necessária denúncia dos acordos fundantes, e (ii) a insustentabilidade financeira, correspondente à falta de aportes financeiros aplicados para a manutenção do centro, seja por inação do organismo internacional parceiro ou do governo do país do Sul Global sede.

Em termos de fatores vinculados ao país do Sul Global sede do centro, foram elencados: (i) mudança de governo, relacionado a possível descontinuidade entre as ideologias político-partidárias e orientações de política externa dos líderes políticos precedentes e

incumbentes, e (ii) expertise, referente à presença ou não nos órgãos públicos do país sede de expertise no tema central de atuação do centro.

## CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo responder a seguinte pergunta: quais foram as justificativas por trás da criação e (im)permanência dos Centros de CSST brasileiros em parceria com organizações internacionais? Para isso, cumpriu três etapas: (i) mobilização da literatura para identificação dos fatores apontados como explicativos tanto para a criação das parcerias entre países do Sul Global e entidades da ONU, quanto da (im)permanência de instituições internacionais; (ii) análise do processo de criação e encerramento dos cinco centros de CSST brasileiros em questão a partir de entrevistas em profundidade, telegramas e circulares telegráficas disponibilizadas pelo MRE e documentos oficiais relacionados à criação e encerramento dos centros; e, por fim, a (iii) terceira etapa que consistiu na análise comparada da criação, por meio do Método de MDSD, e da (im)permanência dos centros, a partir do método MSSD, com construção de modelo de análise próprio a partir dos resultados obtidos, como sugestão para ser aplicado em estudos futuros.

Como explicado no Capítulo 1, a literatura sobre parcerias entre o Sul Global e entidades da ONU, e sobre a resiliência de instituições internacionais trazem diversos fatores que explicariam tanto a criação dos centros de CSST brasileiros e a (im)permanência dos mesmos. Na presente pesquisa decidiu-se pela aplicação do MDSD e do MSSD a fim de testar as explicações trazidas pelo arcabouço teórico escolhido e propor teorias sobre os fenômenos (criação e (im)permanência), a partir de fatores ausentes na teoria utilizada mas presentes nos casos (Beach e Pedersen, 2016; Rezende, 2022).

No tocante à criação dos centros, os resultados da análise demonstraram que o arcabouço teórico sobre o estabelecimento de parcerias entre o Sul Global e a ONU é robusto, ainda que insuficiente, na identificação do que justificaria a iniciativa tanto das entidades da ONU, quanto do Brasil, enquanto país do Sul Global, a criarem esses arranjos. O fator explicativo mais relevante, presente em todos os casos, é o que considera a criação dos centros como uma estratégia das entidades da ONU diante do alargamento da influência econômica e política das potências médias e da (re)emergência da CSS. O fator explicativo menos presente nos casos, verificado apenas no DRR, aponta para a criação dos centros como uma estratégia das entidades da ONU diante da diminuição generalizada na quantidade de doações recebidas pelos países desenvolvidos. Em relação a esse fator, entende-se que pesquisas futuras são necessárias para atestar esse resultado, ao incluírem nos dados analisados entrevistas diretas com representantes das entidades da ONU parceiras que tenham participado do processo de criação e negociação

dos centros, obtendo-se uma posição oficial sobre a situação financeira de cada entidade parceira nesse processo inicial.

Além disso, a partir na análise dos dados sobre a criação dos centros, apresentada no Capítulo 3, foi possível identificar fatores explicativos que não estavam presentes na teoria escolhida, porém que foram encontrados nos casos, sendo eles: 1) a construção e implementação de instituições, políticas públicas e programas em uma área temática específica que tornaram os países do Sul Global em questão uma referência e fonte de soluções inovadoras; 2) a demanda expressiva de demais países do Sul Global por compartilhamento de expertise e assessoria técnica do país no qual o centro foi estabelecido, e 3) a difusão dos centros a partir da existência de centros de CSST anteriores.

No tocante à (im)permanência dos centros, os resultados da análise demonstraram que o arcabouço teórico sobre a resiliência de instituições internacionais não foi capaz de trazer respostas sobre a variação existente entre o centro em vigência e os encerrados. Dos cinco fatores relacionados a instituições internacionais escolhidos - qualidade do staff, tamanho do staff, mandato institucional, escopo organizacional e institucionalização - apenas dois trouxeram explicações: tamanho do staff e institucionalização. A hipótese relacionada ao tamanho do staff, que atesta que instituições maiores têm mais chance de durar, se confirma parcialmente nos casos analisados, posto que o IPC-IG e o CEAH (que detiveram a maior quantidade de colaboradores frente aos demais) também apresentaram o maior tempo de duração dentre os cinco analisados. Por outro lado, não é possível saber se o fato do IPC-IG ter tido quase o dobro de colaboradores do o CEAH, que continua em operação, tenha se dado devido à própria duração.

Relativamente à institucionalização, Debre e Dijkstra (2021) afirmam que instituições internacionais menos institucionalizadas tendem a ser substituídas com mais frequência. A comparação dos centros de CSST brasileiros demonstraram que os dois centros com maior grau de institucionalização, IPC-IG e CEAH, foram também os que desfrutaram de maior tempo de duração.

A literatura sobre desmantelamento, por sua vez, trouxe explicação para o que ocorreu em dois dos cinco centros, Centro Rio+ e WWP. Observou-se nesses casos um descomprometimento gradativo dos signatários do acordo com as instituições que, sem a denúncia dos acordos fundantes, culminou no encerramento das mesmas. Dentro das categorias apresentadas por Bauer e Knill (2014), os desmantelamentos foram classificados na categoria por padrão, composto pela abstenção de tomada de decisão, combinada à baixa visibilidade.

Assim como no caso da análise sobre criação, a triangulação dos dados sobre a (im)permanência dos centros apresentada no Capítulo 3 permitiu identificar fatores explicativos omitidos na teoria escolhida, mas presentes nos casos. Dentre eles, três foram verificados em mais de um centro, quais sejam: a falta de aportes financeiros para manutenção do centro, seja por inação da entidade da ONU parceira ou do governo brasileiro, a mudança de governo devido ao impeachment sucedido em 2016 e o desafio de sobreposição da atuação dos centros com as atividades desempenhadas por outras entidades da ONU e por outros centros.

Uma combinação dos fatores explicativos provenientes da literatura com os encontrados a partir da análise empírica permitiu a elaboração de um modelo próprio de análise da criação e impermanência de centros de CSST, apresentado no Quadro 14. Espera-se que tal configuração seja útil para análise de outros centros de países do Sul Global estabelecidos em parceria com organismos internacionais. Isso porque uma das limitações encontradas no processo de pesquisa da presente tese foi identificar teorias e modelos de análise úteis para os centros de CSST em questão, posto que, como abordado anteriormente, tais centros constituem instituições *sui generis* que não se enquadram propriamente nas categorias de instituições internacionais e nacionais tradicionalmente estudadas.

Outra limitação encontrada durante a pesquisa foi o acesso aos colaboradores das entidades da ONU parceiras dos centros de CSST brasileiros que participaram do processo de negociação, criação e encerramento dos mesmos. Isso se deu principalmente pelo fato de grande parte dos colaboradores que estiveram envolvidos na criação/encerramento desses centros não estarem atualmente vinculados a esses organismos internacionais, o que dificultou grandemente o acesso a tais indivíduos. Para driblar essa questão, buscou-se a posição oficial das entidades através das entrevistas dos colaboradores dos próprios centros analisados, que tiveram contato direto com os representantes das entidades da ONU, e por meio dos telegramas e circulares telegráficas citados, que expuseram com detalhes o posicionamento desses representantes no processo de criação e/ou fechamento dos centros analisados.

Ademais, a pesquisa aqui apresentada, apesar de ter foco num arranjo triangular, não levou em conta o posicionamento dos países que compuseram a terceira parte do triângulo, isto é, os países do Sul Global beneficiários da cooperação empenhada pelos centros. Pelos dados analisados no Capítulo 3, percebe-se que esses países não participaram diretamente da assinatura dos acordos que fundamentaram os centros, mas tiveram papel crucial na justificativa do estabelecimento dos centros e no design da finalidade desses órgãos. Pesquisas futuras poderão

incluir essas terceiras partes na análise, de modo a aprofundar análises sobre a possível interferência e importância desses atores na criação, atuação ou (im)permanência dos centros.

Por fim, pesquisas posteriores, com a inclusão de casos de outros países do Sul Global, poderão aprimorar os achados aqui encontrados a partir da aplicação do modelo proposto, além de permitir a identificação de elementos idiossincráticos dos centros brasileiros e dos elementos que pertencem a uma possível lógica própria dos centros de CSST.

## REFERÊNCIAS

ALBALA, Adrián e LEAL, Leonardo Prates. Introdução à Qualitative Comparative Analysis (QCA) In: PERISSINOTTO, R. **Política Comparada: teoria e método**. 1 ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

ALDEN, Chris; MORPHET, Sally; VIEIRA, Marco. **The south in world politics**. Springer, 2010.

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework: Preferences, Strategies, and Effects. In: **Dismantling Public Policy**. Oxford Univ. Press, 2012. p. 30-51.

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: Measurement, explanation and strategies of policy dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D.; MORTENSEN, Peter B. Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. *Theories of the policy process*, v. 8, p. 59-103, 2014.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Causal case study methods: Foundations and guidelines for comparing, matching, and tracing**. University of Michigan Press, 2016.

BENNER, Thorsten. Brazil as a norm entrepreneur: the ‘responsibility while protecting’ initiative. **Global Public Policy Institute (GPPi)**, 2013.

BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. Innovation and diffusion models in policy research. **Theories of the policy process**, p. 253-297, 2018.

**BRASIL**. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 01 mai. 2024.

BOLOGNESI, Bruno. O que é e para que serve? Prós e contras do método comparado em Ciência Política. In: PERISSINOTTO, R. **Política Comparada: teoria e método**. 1 ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

BOTELHO, João Carlos Amoroso. Quanti e quali: as implicações da escolha do objeto e do número de casos para a análise comparada. In: PERISSINOTTO, R. **Política Comparada: teoria e método**. 1 ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

BRASIL. Lei de Acesso à Informação. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Seção 1, p. 1.

CAMPBELL, John L. **Institutional change and globalization**. Princeton University Press, 2004.

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World politics*, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007.

CATELAN, Camila Silva. **A experiência da iniciativa brasileira WWP e os aportes do Ministério do Desenvolvimento Social: lições de gestão pública**. 2015. 52 f., il. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CEMADEN Educação. **Marco de Ação de Hyogo 2005-2015: Aumento da resiliência das nações e das comunidades frente aos desastres**. 2023. Disponível em: <https://educacao.cemaden.gov.br/midiateca/marco-de-acao-de-hyogo-2005-2015aumento-da-resiliencia-das-nacoes-e-das-comunidades-frente-aos-desastres/>. Acesso em: 17 jul. 2024.

CNN. **Em 2011, chuvas que atingiram a região serrana do RJ deixaram quase mil mortos**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/noticias/em-2011-chuvas-que-atingiram-regiao-serrana-do-rj-deixaram-quase-mil-mortos/>. Acesso em: 17 jul. 24.

DEBRE, Maria Josepha; DIJKSTRA, Hylke. Institutional design for a post-liberal order: why some international organizations live longer than others. **European Journal of International Relations**, v. 27, n. 1, p. 311-339, 2021.

DIJKSTRA, Hylke. Who gets to live forever? An Institutional Theory on the Life and Death of International Organizations. **ECPR joint sessions, Mons**, p. 8-12, 2019.

DOWNS, Anthony. Inside bureaucracy. Boston: Little, Brown, co., 1967.

DRI, Clarissa Franzoi; SILVA, A. M. Da prática aos princípios da cooperação sul-sul: a metodologia de atuação do centro de excelência contra a fome. **Segurança Alimentar e Relações Internacionais**, p. 83-117, 2019.

DRI, Clarissa Franzoi; MOLINARI DA SILVA, Andressa Caroline. Brazilian foreign policy for the global south: the creation of the centre of excellence against hunger. **Development Policy Review**, v. 39, n. 4, p. 665-681, 2021.

EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette. Death of international organizations. The organizational ecology of intergovernmental organizations, 1815–2015. **The Review of International Organizations**, v. 15, n. 2, p. 339-370, 2020.

FRAUNDORFER, Markus. Fome Zero para o mundo: a difusão global brasileira do Programa Fome Zero. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 2, n. 4, p. 97-122, 2013.

GALLAROTTI, Giulio M. The limits of international organization: Systematic failure in the management of international relations. **International Organization**, v. 45, n. 2, p. 183-220, 1991.ok

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences**. Mit Press, 2005.

GRAY, Julia. Life, death, or zombie? The vitality of international organizations. **International Studies Quarterly**, v. 62, n. 1, p. 1-13, 2018.

HAFTEL, Yoram Z. **Regional economic institutions and conflict mitigation: Design, implementation, and the promise of peace**. University of Michigan Press, 2012.

HAUG, Sebastian. Still in its infancy: UN country-level support for South–South Cooperation in middle income countries. **UN Reflection Series 2016: Development Cooperation, Policy Advice and Middle-Income Countries–Proceedings**, p. 85-102, 2016.

HAUG, Sebastian. Mainstreaming South–South and Triangular Cooperation: Work in Progress at the United Nations. **DIE Discussion Paper 15/2021**, 2021.

HAUG, Sebastian. Beyond mainstreaming? Past, present and future of UN support for South-South and triangular cooperation. **Asian Journal of Peacebuilding**, v. 10, n. 1, p. 15-44, 2022.

HERZ, Monica & HOFFMANN, Andrea. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2004, 268 pp.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea; TABAK, Jana. **Organizações internacionais: história e práticas**. Elsevier Brasil, 2015.

INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH (IPC-IG). **IPC-IG Activity Report 2021**. 2021. Disponível em: [https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/IPC\\_IG\\_Activity\\_Report\\_2021.pdf](https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/IPC_IG_Activity_Report_2021.pdf). Acesso em: 01 Jun. 2024.

INGEBRITSEN, Christine. Norm entrepreneurs: Scandinavia's role in world politics. **Cooperation and Conflict**, v. 37, n. 1, p. 11-23, 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ipea Explica IPCid**. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-parYIa9OLQ>. Acesso em: 01 Jun. 2024.

JORDAN, Andrew; BAUER, Michael W.; GREEN-PEDERSEN, Christoffer. Policy dismantling. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

KARRETH, Johannes; TIR, Jaroslav. International institutions and civil war prevention. **The Journal of Politics**, v. 75, n. 1, p. 96-109, 2013.

LIMA, Thiago; SANTANA, Jenifer Queila. Enlarging the donor base: an analysis of the World Food Programme's reform process and the Brazilian bridge diplomacy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 63, 2020.

LYRA, Mariana; RIBEIRO, Mikelli. What leads International Organizations in Latin America do be active ou paralyzed? A qualitative comparative analysis. **Revista de Ciência Política**, v. 42, n. 1, 2022.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Ed.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge University Press, 2010.

MARCONDES, Gabriela; DE BRUYN, Tom. Brazil's south-south cooperation in food security: Capacity building approaches of the Centre of Excellence against hunger. **Food Security**, v. 7, p. 1153-1164, 2015.

MCEWAN, Cheryl; MAWDSLEY, Emma. Trilateral development cooperation: Power and politics in emerging aid relationships. **Development and Change**, v. 43, n. 6, p. 1185-1209, 2012.

MILANI, Carlos. **ABC 30 anos: história e desafios futuros**. Brasília: ABC, 2017.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia; DE LIMA, Maria Regina Soares. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 585-605, 2017.

MILHORANCE, Carolina. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses. **Review of Policy Research**, v. 39, n. 6, p. 752-770, 2022.

MILHORANCE, Carolina; BURSZTYN, Marcel; SABOURIN, Eric. Analysing complex policy problems: a critical review of the literature. **International Journal of Public Policy**, v. 16, n. 2-4, p. 126-150, 2022.

MILHORANCE, Carolina; SOULE-KOHNDOU, Folashade. South-South cooperation and change in international organizations. **Global Governance**, v. 23, p. 461, 2017.

MILL, John Stuart. **A system of logic, ratiocinative and inductive: being a connected view of the principles of evidence, and methods of scientific investigation**. New York: Harper & Brothers, 1882.

MILL, John Stuart. **Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES — BRASIL. **Cerimônia de Abertura da I Reunião do Conselho Diretor do Centro Rio+**. 2014 Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Ni7EcqPjhKY&t=691s>>. Acesso em: 01 jun. 2024.

NAUTA, Wiebe. The Challenges of South-South Cooperation and Triangular Cooperation for the United Nations: Towards True Solidarity and a Human Rights Based Democratization of Global Health? **Asian Journal of Peacebuilding**, v. 10, n. 1, p. 61-85, 2022.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; PAL, Leslie A. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 199-220, 2018.

PEVEHOUSE, Jon; NORDSTROM, Timothy; WARNKE, Kevin. The Correlates of War 2 international governmental organizations data version 2.0. **Conflict Management and Peace Science**, v. 21, n. 2, p. 101-119, 2004.

PINO, Bruno Ayllón. **A Cooperação Triangular e as Transformações da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, 2013.

Planeta COPPE. **Centro Rio+ inicia sua atuação sediado na Coppe**. 2013. Planeta COPPE, Rio de Janeiro, 7 de Junho de 2013. Disponível em: <https://coppe.ufrj.br/planeta-coppe/centro-rio-inicia-sua-atuacao-sediado-na-coppe/>. Acesso em: 01 Jun. 2024.

PRETO, Falcão Alessandra. O conceito de Diplomacia Presidencial: O papel da presidência da República na formulação da Política Externa. Dissertação (programa de pós-graduação em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. 2006.

PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, H. **The Logic of Comparative Social Inquiry**. New York: John Wiley & Sons, 1970. ok

REUTER, Paul. **International institutions**. Taylor & Francis, 1958.

REZENDE, F. C. Comparação em Ciência Política. In: PERISSINOTTO, R. **Política Comparada: teoria e método**. 1 ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

RHEE, H. Promoting South–South Cooperation through Knowledge Exchange. IN H. Kharas, K. Makino and W. Jung (eds) (2011) **Catalysing Development: A New Vision for Aid**, pp. 260–80. Washington, DC: Brookings Institute, 2011.

SANTANA, Jenifer Queila de.. A atuação dos doadores emergentes no âmbito da cooperação internacional: uma análise do caso brasileiro no PMA. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Brasil. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/1477>. Acesso em: 21 julho. 2024.

SCHLEICHER, Rafael T.; MIRANDA, Marília; FRANCO, Simone. **Avaliação de efeitos da Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento do Brasil: Um modelo geral para projetos bilaterais com países africanos de língua portuguesa**. Texto para Discussão, 2022.

SOUZA, André de Melo e. Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. In: **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. Brasília: Ipea**, p. 11-32, 2014.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economics. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (Eds). **Beyond Continuity – Institutional Change in Advanced Political Economics**. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 1-39.

THELEN, Kathleen. How Institutionalism Evolves: Insights from Comparative Historical Analysis. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (Eds). **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. New York: Cambridge University Press, 2003, pp. 208-240.

TRUE, James L.; JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: **Theories of the Policy Process, Second Edition**. Routledge, 2019. p. 155-187.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND. **Evaluation of the Trilateral South-South Cooperation Programme Between the Government of Brazil & UNICEF**. Executive Summary, 2013-2018, 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/evaluation-brazil-unicef-trilateral-south-south-cooperation>. Acesso 09 abr 2024.

WAI, Dunstan M. (Ed.). **Interdependence in a world of unequals: African-Arab-OECD economic cooperation for development**. Routledge, 2019.

WALLACE, Michael; SINGER, J. David. Intergovernmental organization in the global system, 1815–1964: a quantitative description. **International Organization**, v. 24, n. 2, p. 239-287, 1970.

WAISBICH, Laura Trajber; HAUG, Sebastian. **Partnerships for policy transfer: How Brazil and China engage in triangular cooperation with the United Nations**. IDOS Discussion Paper, 2022.

World Without Poverty. **Relatório de Atividades do WWP 2013-2017**. 2017. Disponível em: <https://wwp.org.br/publicacao/relatorio-de-atividades-do-wwp-2013-2017/>. Acesso em: 25 jul. 2024.

World Without Poverty. **O que é o WWP?**. 2024. Disponível em: <https://wwp.org.br/o-que-e-o-wwp/>. Acesso em: 25 jul. 2024.

ZOCCAL, Geovana. Triangular cooperation: enabling policy spaces. **The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda: Contested Collaboration**, p. 583-603, 2021.

## APÊNDICE 1 - ROTEIRO E ESQUEMA DE ENTREVISTAS QUALITATIVAS EM PROFUNDIDADE

### a) Roteiro de entrevista - Criação

- Eu gostaria que você falasse desse processo de criação/acordo/atuação (a depender do entrevistado) do IPC-IG/ CEAH/ – Centro Rio+/ WWP/DRR?
- Do governo brasileiro, quais foram os principais atores envolvidos?
- No seu ponto de vista, os centros foram uma estratégia do PNUD/WFP/Banco Mundial ou do governo brasileiro?
- Inicialmente, a negociação se deu como fruto de uma atuação do MRE (considerando aqui a ABC) ou das instituições diretamente vinculadas aos Centros (IPEA, Ministério da Economia, FNDE, Governo municipal e estadual do Rio de Janeiro, Ministério do Meio Ambiente)?
- Por que esses centros foram criados no Brasil?
- O que o Brasil oferecia de diferente dos outros países do Sul Global?
- Foi um arranjo de benefícios mútuos? Qual a vantagem para o Brasil e para as agências especializadas da ONU?
- Argumentos da literatura:
  - “O engajamento desses países com essas organizações internacionais se deu devido à falta de capacidade de implementação por si mesmos. Falta de um marco legal, impossibilidade de gastar recursos no exterior”.
  - Você vê que isso aconteceu no caso do Brasil?

### Atuação

- A cooperação Sul-Sul realizada pelos Centros seria uma nova forma de CSS ou mais da mesma?
- Como eles diferem do CSS trilateral tradicional?
- Hoje o Sistema ONU conta com mais de 10 Centros nesse formato, você entende que houve uma estratégia brasileira desde o início de difundir esse novo formato de CSS no Sul global? Ou foi algo que partiu da ONU?
- Qual é a trajetória de cada um dos centros?
- Ele deveria se reportar diretamente ao PNUD ou PMA ou se reportar ao governo, em termos de accountability?
- Como a atuação dos Centros se alinham ou diferenciam da proposta Onusiana sobre Segurança Alimentar, Proteção Social e Desenvolvimento Sustentável?

**b) Roteiro de entrevista - impermanência (a serem realizadas)**

- Eu gostaria que você falasse desse processo de encerramento das atividades do (a depender do entrevistado) do IPC-IG/ CEAH/ – Centro Rio+/ WWP/DRR?
- Você entende que o processo resultou em morte, substituição, integração ou fusão do Centro? - explicar categorias
- Acredita que foi um processo gradual ou abrupto?
- Você enxerga que fatores endógenos ou exógenos ao Centro contribuíram mais para essa situação? Ou ambos tiveram papéis importantes?
- Acredita que a (morte, substituição, integração ou fusão) foi fruto de uma diminuição do comprometimento do governo brasileiro com a existência e atividades do Centro? - dependendo da resposta explorar conceito e opções de desmantelamento de políticas públicas
- Dentre essas opções - **segurança, cooperação econômica e política, cooperação em bem-estar social, funções judiciais, apoio técnico ou de pesquisa e objetivo geral** - qual você considera ser o mandato institucional do Centro?
- Dentre essas opções - **amplo, médio, restrito** - qual você considera ser o escopo institucional do Centro?

**c) Esquema de procedimentos da entrevista estabelecidos de acordo com o curso *Doing Qualitative Interviews* ministrado pela Professora Dra. Charlotte Lemanski do Departamento de Geografia da Universidade de Cambridge**

**Antes da entrevista**

- Apresentação, explanação da minha carreira e atual vinculação institucional
- Elaboração de um resumo da pesquisa de fácil entendimento, com elementos abaixo:
  - **Casos brasileiros existentes e extintos:** Esse projeto tem como objetivo principal compreender o processo de negociação, criação e atuação dos existentes e extintos Centros de Cooperação Sul-Sul Trilateral estabelecidos entre o Brasil e as Nações Unidas (ONU) e o que representam – ou representaram - para a arquitetura internacional da Cooperação Sul-Sul.
  - **Criação dos centros:** processo de negociação entre o governo brasileiro e as agências especializadas da ONU para o estabelecimento dos Centros

- **Acordo:** Quais as demandas das duas partes, quais contrapartidas oferecidas, quais mudanças da ideia original até o estabelecimento do acordo.
- **Atuação:** Diferença da CSS Trilateral empenhada pelos centros e a CSS Trilateral feita através de acordos *ad hoc*. O que de novo os centros trazem pro Sistema ONU. Como se alinham ou diferenciam da proposta onusiana sobre Segurança Alimentar, Proteção Social e Desenvolvimento Sustentável.
- Dar informações sobre o processo de entrevista: 1 hora e meia, se quiser sair pra uma pausa, só comunicar.
- Informar sobre o TCLE e perguntar se o entrevistado deseja ser anônimo.

#### **Durante a entrevista: intervenções**

- Como isso aconteceu?/ Você poderia me contar mais sobre...? (maior detalhe)
- Talvez você possa dizer mais sobre...? (acompanhamento/esclarecimento)
- Você pode me dar um exemplo de...?
- Qual foi exatamente o seu papel em ....? (sondando)
- Agora eu gostaria de passar para... / Acho que tenho uma boa compreensão disso, você poderia me falar agora sobre... (estruturação)
- Você quer dizer isso / É justo dizer isso? (interpretando)

#### **Final da entrevista**

- Agradecimento ao entrevistado(a) e reconhecimento da contribuição
- Perguntar se tem perguntas pra entrevistadora
- Reafirmar a confidencialidade da entrevista

#### **Depois da entrevista**

- Armazenamento da gravação – pasta online
- Inclusão de dados na tabela do excel
- Escrita de notas sobre a entrevista:
  - Onde, quando, de que forma
  - Ela estava aberta pra falar, disposta a dar informações?
  - Ela tava ansiosa pra terminar logo?
  - Ela tava calma ou tensa? Algum tópico pareceu deixá-la ansiosa?
  - A pessoa demorou muito pra responder alguma pergunta em específico?
  - A pessoa parecia distraída?
  - Houveram interrupções ou distrações?
  - Consegui estabelecer um bom relacionamento com a pessoa (*rapport*)?

o Existiram partes da entrevista que fluíram bem e outras que foram mais difíceis?

- Escrita de notas sobre como aquela entrevista adiciona, corrige ou questiona minha pressuposições teóricas e de pesquisa (hipóteses)
- Escrita de ideias sobre a pesquisa que surgiram durante a entrevista

**APÊNDICE 2 - RELAÇÃO DAS ENTREVISTAS**

<b>Número da entrevista</b>	<b>Data de realização</b>	<b>Cargo do entrevistado</b>
Entrevista 1	Novembro de 2021	Burocrata nacional lotado na época na Presidência da República nos governos Dilma e Lula atuando no diálogo com os Ministérios e o Itamaraty sobre a dimensão internacional das políticas públicas sociais. Participou da criação dos 5 centros.
Entrevista 2	Janeiro de 2022	Diplomata brasileiro
Entrevista 3	Fevereiro de 2022	Staff CEAH
Entrevista 4	Fevereiro de 2022	Staff Centro Rio+
Entrevista 5	Fevereiro de 2022	Staff IPC-IG
Entrevista 6	Mai de 2024	Staff DRR
Entrevista 7	Junho de 2024	Staff IPC-IG
Entrevista 8	Junho de 2024	Staff DRR
Entrevista 9	Julho de 2024	Staff Banco Mundial e WWP
Entrevista 10	Julho de 2024	Staff IPC-IG e WWP

**APÊNDICE 3 - TELEGRAMAS, DESPACHOS TELEGRÁFICOS E CIRCULARES TELEGRÁFICAS<sup>63</sup>**

<b>CORRESPONDÊNCIA</b>	<b>ENVOLVIDOS</b>
Telegrama nº 02710 de 06/11/2001	de DELBRASONU para SERE
Telegrama nº 00419 de 21/03/2003	de DELBRASONU para SERE
Telegrama nº 00985 de 05/06/2003	de DELBRASONU para SERE
Telegrama nº00646 de 10/07/2007	de SERE para DELBRASONU
Telegrama nº 01826 de 1/08/2007	de DELBRASONU para SERE
Circular Telegráfica nº 96863 de 22/01/2015	de SERE
Circular Telegráfica nº 96922 de 29/01/2015	de SERE
Circular Telegráfica nº 97697 de 28/04/2015	de SERE
Telegrama nº0583 de 28/06/2017	de SERE para DELBRASONU
Telegrama nº 01297 de 24/12/2018	de SERE para DELBRASONU
Telegrama nº00677 de 25/03/2021	de DELBRASONU para SERE
Telegrama nº 02522 de 16/09/2021	de DELBRASONU para SERE
Telegrama nº 03787 de 27/12/2021	de DELBRASONU para SERE

<sup>63</sup> Cedidos pelo MRE através da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação preconizada pela Lei 12.527/2011 (Brasil, 2011).

**APÊNDICE 4 - DOCUMENTOS DOS CENTROS E DAS ENTIDADES DA ONU  
PARCEIRAS<sup>64</sup>**

<b>Acordos, Memorandos de Entendimentos e documentos dos Centros de CSST brasileiros</b>
Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2002 - Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas, a Organização Internacional do Trabalho, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, a Organização de Aviação Civil Internacional, Organização Mundial da Saúde, a União Internacional de Telecomunicações, a Organização Meteorológica Mundial, a Agência Internacional de Energia Atômica e a União Postal Universal para a operação no Brasil da Unidade Temática do PNUD sobre Redução da Pobreza. assinado em 1º de Outubro de 2002.
Ajuste Complementar Brasil-PNUD 2009 - Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas, a Organização Internacional do Trabalho, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, a Organização de Aviação Civil Internacional, Organização Mundial da Saúde, a União Internacional de Telecomunicações, a Organização Meteorológica Mundial, a Agência Internacional de Energia Atômica e a União Postal Universal para a operação no Brasil da Unidade Temática do PNUD sobre Redução da Pobreza, assinado em 30 de Junho de 2009.
Acordo-Quadro para Assistência e Cooperação Técnica para Promoção de Programas de Alimentação, assinado em 15 de Setembro de 2010.
Documento de Projeto do PNUD do IPC-IG (2009-2011) de 20 de Novembro de 2008
Documento de Projeto do PNUD do Centro Rio+ (2013-2017) de 20 de Junho de 2013
Comunicado de encerramento da participação do PNUD no IPC-IG de 15 de junho de 2022
Acordo-Quadro para Assistência e Cooperação Técnica para Promoção de Programas de Alimentação, 2010
Ata da última reunião do Conselho Executivo do IPC-IG de 18 de julho de 2022
Memorando de Entendimento da Iniciativa de Conhecimento e Inovação para a Redução da Pobreza, assinado em 5 de Março de 2013

<sup>64</sup> Cedidos pelo MRE através da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação preconizada pela Lei 12.527/2011 (Brasil, 2011) ou fornecidos diretamente por funcionários dos Centros.

Termo Aditivo ao Memorando de Entendimento da Iniciativa de Conhecimento e Inovação para a Redução da Pobreza, assinado em 20 de Fevereiro de 2017