



XVI COLOQUIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN UNIVERSITARIA – CIGU

Gestión de la Investigación y Compromiso Social de la Universidad

Arequipa – Perú
23, 24 y 25 de noviembre de 2016

ISBN: 978-85-68618-02-8

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, COOPERAÇÃO SUL-SUL E EDUCAÇÃO SUPERIOR: UMA PERSPECTIVA DO PEC-G

FERNANDA GEREMIAS LEAL

UDESC

fernanda.leal@ufsc.br

MÁRIO CÉSAR BARRETO MORAES

UDESC

mcbmstrategos@gmail.com

RESUMO

A Educação Superior se caracteriza como um dos principais setores da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CDI) no campo da Política Externa Brasileira (PEB). Uma importante iniciativa desse setor, voltada à formação de estudantes provenientes de países em desenvolvimento em universidades brasileiras, é o Programa Estudante-Convênio de Graduação (PEC-G), conduzido pelo Governo Federal desde 1964. Em que pese a existência do PEC-G remeter a uma política cinquentenária, até o momento são limitados em quantidade e abrangência os estudos que se preocuparam em relacioná-lo ao contexto histórico e paradigmático da PEB ou, ainda, em analisá-lo sob as lentes da Cooperação Sul-Sul (CSS). Este artigo busca suprir essa lacuna no sentido de caracterizar o PEC-G sob a ótica da CSS brasileira. Para tanto, estabelece um diálogo entre as peculiaridades do programa à época da sua regulamentação, suas características atuais, a PEB e a CSS. O Decreto Lei que regulamentou o PEC-G se evidenciou como uma política de controle, editada de modo discricionário e com viés pautado na segurança nacional. A despeito da sua nítida ascensão em um sentido cooperativo, suas condicionalidades o afastam do discurso oficial brasileiro empregado para a CSS.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Cooperação Sul-Sul. Educação Superior. PEC-G.

INTRODUÇÃO

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) adquiriu centralidade no debate sobre a Política Externa Brasileira (PEB) nos anos 2000, quando o Brasil, por meio de suas agências, ampliou sua qualidade em oferecer de projetos de cooperação (SOUZA, 2014; MILANI *et al*, 2015; MILANI; CONCEIÇÃO; M'BUNDE, 2016). A cooperação horizontal, ou Cooperação Sul-Sul (CSS), que conceitualmente implica antes uma relação de benefícios mútuos entre os parceiros do que um vínculo pautado no assistencialismo, tornou-se, assim, expressiva categoria instrumental da PEB (SOUZA, 2014; VALENÇA; CARVALHO, 2014).

Sendo o Brasil um Estado com persistentes desafios internos relacionados à desigualdade social e ao seu próprio desenvolvimento, sua condição protagonista na CSS acompanhou uma crescente necessidade de justificação política interna em relação às despesas destinadas a esse fim (SOUZA, 2014). Esse cenário revela que a política externa é, com efeito, política pública, e que, nesses termos, promove articulações e arranjos institucionais-burocráticos internos, ao mesmo tempo em que suscita demandas e conflitos de grupos domésticos distintos (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013; PINHEIRO; MILANI, 2013).

A despeito da intensificação qualitativa e quantitativa da participação brasileira na CSS durante o governo de Luis Inácio Lula da Silva e, em menor escala, nos mandatos de Dilma Rousseff, as origens da horizontalização na PEB remetem ao início dos anos 1960, quando Jânio Quadros e João Goulart, por meio da Política Externa Independente (PEI), sistematizaram a multilateralidade nas relações internacionais do Brasil, com particular valorização das relações com a América Latina e a África (SILVA, 1990; VISENTINI, 1999; PINHEIRO, 2004). Uma segunda evidência desse padrão se estabeleceu durante o pragmatismo responsável de Geisel, no período de 1974 a 1979, durante a ditadura militar.

O mais antigo programa governamental brasileiro de cooperação internacional no campo da Educação Superior é o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), conduzido pelo Governo Federal desde 1964 (MRE, 2016). Os estudantes de países em desenvolvimento com os quais o Brasil mantém acordos de cooperação realizam seus estudos em universidades brasileiras, na expectativa condicionante de retorno à nação de origem após a obtenção do título. Assim, espera-se que a cooperação internacional brasileira impacte positivamente as sociedades dos países parceiros (MILANI *et al*, 2015, p. 114).

Contemporaneamente, um dos setores mais significativos de atuação do Brasil no que se refere ao desenvolvimento de países de baixa e média renda é a Educação. Destacam-se os projetos relativos à Educação Superior, cuja maior parte dos gastos se destina à concessão de bolsas a estudantes oriundos dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), no caso da graduação, e de países latinoamericanos, no caso da pós-graduação (MILANI *et al*, 2015; MILANI; CONCEIÇÃO; M'BUNDE, 2016).

O mais antigo programa governamental brasileiro de cooperação internacional no campo da Educação Superior é o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), conduzido pelo Governo Federal desde 1964 (MRE, 2016). Os estudantes de países em desenvolvimento com os quais o Brasil mantém acordos de cooperação educacional, cultural ou científica-tecnológica realizam seus estudos em universidades brasileiras, na expectativa condicionante de retorno à nação de origem após a obtenção do título. Assim, espera-se que a cooperação internacional brasileira cause impacto positivo nas sociedades dos países parceiros (MILANI *et al*, 2015, p. 114), ainda que tais resultados revelem certa subjetividade.

A despeito da tradicional existência desse programa, até o momento são limitados em quantidade e abrangência os estudos que se preocuparam em relacioná-lo ao contexto histórico e paradigmático da PEB ou, ainda, em analisá-lo sob as lentes da CSS. Este artigo busca suprir essa lacuna e, para tanto, estabelece como objetivo **caracterizar o PEC-G sob a ótica da Cooperação Sul-Sul brasileira**. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, bibliográfica,

documental e analítica, que considera bases teóricas de políticas públicas, sobretudo internacionais, e bases documentais dos ministérios da Educação (MEC) e das Relações Exteriores (MRE) inerentes à *práxis* do PEC-G, cotejando os resultados oficiais divulgados com o cenário das políticas públicas.

AJUDA INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO SUL-SUL

A ajuda internacional Norte-Sul¹ se legitimou com a suposição de que a transferência de recursos financeiros, de bens ou de serviços das potências industrializadas viabiliza o desenvolvimento econômico dos Estados receptores (MORGENTHAU, 1962). Inerente a essa premissa está a filosofia predominante de que o processo de desenvolvimento é livre de conflitos e envolve, essencialmente, mobilização de recursos e definição das estratégias e soluções mais adequadas para tal fim (DENGBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003).

O fato de que após a primeira revolução industrial o desenvolvimento econômico ocidental se deu pela formação de capital e acumulação de conhecimento técnico, validou a tese de que esses dois fatores, por si só, forneceriam o impulso necessário para os países subdesenvolvidos. A tendência foi reforçada pelo sucesso obtido com o Plano Marshall, sem considerar que os receptores, neste caso, estavam entre as principais nações industrializadas do mundo, cuja desordem nos sistemas econômicos era temporária (MORGENTHAU, 1962). Neste contexto marcado pela Guerra Fria e por um crescimento econômico acelerado a CID ganhou espaço na arena internacional (LANCASTER, 2007; LEITE, 2012). Para Souza (2013, p. 11), “a partir dos anos 1960, os países membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) [...] passaram a ser conhecidos como doadores tradicionais, conquanto os países do chamado terceiro mundo, ele mesmo um grupamento altamente heterogêneo, eram identificados como recipiendários”.

A justificação teórica da ajuda Norte-Sul tem sido amplamente discutida desde então, sem estabelecimento de consenso (MAWDSLEY, 2012)–As motivações para doar e receber assistência variam significativamente, as puramente morais e humanitárias –únicas não políticas, segundo Morgenthau (1962) –, no entanto, são raras. É comum que os acordos incluam elementos implícitos que sirvam a interesses nacionais. Razões correspondentes à segurança nacional e a objetivos econômicos e comerciais são recorrentes, além de propósitos como diminuição da degradação ambiental; inibição do fluxo de narcóticos; prevenção do risco de epidemias; luta contra o terrorismo e redução das migrações internacionais (DENGBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003; LANCASTER, 2007). Ainda que as relações desiguais de poder estabelecidas nesse contexto raramente sejam explicitadas, elas não somente existem, como criam uma série de expectativas e constrangimentos por parte dos atores envolvidos, intensificados pela soberania do doador no estabelecimento da agenda e das condições da assistência.

Após um período de declínio na tradicional ajuda Norte-Sul nos anos 1990, os níveis de assistência se intensificaram novamente, embora os problemas e a pobreza na maioria dos países em desenvolvimento não tenham diminuído. Não houve mudança que caracterizasse o surgimento de um paradigma alternativo, capaz de combinar desenvolvimento humano com democratização, gestão sustentável de recursos e eliminação de pobreza. Na realidade, as

¹ O Sul é compreendido aqui “não como uma categoria geográfica, mas como o agrupamento que reúne os chamados 'países em desenvolvimento'” (países de renda média e países de renda baixa) (LEITE, 2012, p. 4). Para Boaventura de Sousa Santos (SANTOS; MENESES, 2010) o Sul é um campo de desafios epistêmicos, que procura reparar os danos e os impactos historicamente causados pelo capitalismo em sua relação colonial com o mundo.

mudanças evidenciadas expandiram-se muito mais em um sentido intervencionista, pois passaram a incluir temas como desenvolvimento institucional e reformas políticas (STEINER-KHAMSI, 2009).

Ataques e pressões por parte de grupos organizados tornaram-se recorrentes (LANCASTER, 2007), além das críticas relacionadas ao real impacto da assistência do Norte na mudança do *status quo* dos países do Sul. Kabunda (2008) faz uma análise relevante ao diagnosticar que apesar dos enormes montantes recebidos pelos países africanos, 31 dos 35 países menos desenvolvidos do mundo acabam por situar-se justamente na África. Eles seguem atrelados às nações industrializadas e, mais recentemente, às potências emergentes, que, por meio de políticas neoliberais, estabeleceram no continente uma espécie de neocolonialismo ocidental. Para Kabunda (2008, p. 8, tradução livre), “a África é rica em recursos naturais dos quais não tira quaisquer benefícios”. É o que o autor intitula de “maldição das matérias primas”, pois, no lugar de contribuir para a melhoria das condições de vida das populações africanas, tais recursos acabam por conduzir a problemas como corrupção, guerra civil e pobreza.

Em um contexto de descontentamento com as assimetrias evidenciadas na arena internacional, de questionamento sobre a efetividade do modelo ocidental de desenvolvimento e de críticas ao modelo Norte-Sul de assistencialismo que a CSS adquire importância. Seus antecedentes históricos são o Movimento dos Não-alinhados (MNA), o Grupo dos 77 (G-77), os primeiros arranjos regionais e subregionais de integração dos anos 1960, a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) e a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (OGWU, 1982).

Os anos 2000 trouxeram novas perspectivas para a cooperação entre os países do Sul e para o surgimento de novos doadores no campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). A recuperação econômica das potências emergentes e sua insatisfação com os impactos sociais dos programas de emergência e de ajuste estrutural contribuíram para que elas buscassem novas parcerias internacionais e se organizassem em forma de coalizões. Desde então, a CSS tem sido usada para fazer referência a um conjunto de ações estabelecidas nas relações entre nações em desenvolvimento.

A reciprocidade e a horizontalidade são premissas inerentes à construção desse conceito, que se lança como uma relação de benefícios mútuos entre os Estados parceiros, pautada na ausência de condicionalidades e distante de um vínculo fundamentado no assistencialismo, como ocorre na tradicional ajuda Norte-Sul. É oportuno considerar, entretanto, que a CSS implica em diferentes significados para diferentes indivíduos e instituições (STEINER-KHAMSI, 2009; MAWDSLEY, 2012). Leite (2012) observa que o único denominador comum nas definições sobre a CSS é a sua referência às dinâmicas no âmbito de países em desenvolvimento. Ogwu (1982) sustenta que uma interpretação romântica compreende esse conceito como meio para que as nações excluídas do sistema internacional se oponham à capacidade que os países ricos têm de penetrar em suas economias. O argumento dominante, neste caso, é de que o Sul somente poderá se desenvolver verdadeiramente à medida que se libertar das relações de dependência. A base de trocas dessas novas relações, portanto, é a “solidariedade em prol do objetivo comum do desenvolvimento” (LEITE, 2012, p. 23).

A despeito do sentimento compartilhado de que a CSS constitui um potencial para que as relações internacionais possam acontecer em condições de menor desigualdade (CHISHOLM, 2009), é pouco realista pensar que ela possa ser despolitizada. Em alguns casos as assimetrias evidenciadas na ajuda tradicional acabam por se reproduzir nas relações do Sul. O próprio processo de desenvolvimento não é livre de conflitos; implicando em desafios relativos às especificidades, aos aparatos burocráticos e às políticas de cada Estado.

Questiona-se, portanto, se a CSS apresenta condições de libertar-se das dinâmicas de poder e de interesse estabelecidas na ajuda Norte-Sul ou se representa uma nova ordem de dependência (OGWU, 1982). Segundo Leite (2012), a teoria social demonstra que a cooperação é um fenômeno complexo, que engloba recompensas materiais ou imateriais; diretas ou indiretas. O quadro também suscita debates relacionados aos desafios econômicos, políticos e sociais enfrentados pelos países participantes, como a dicotomia de ser doador e ao mesmo tempo vivenciar problemas estruturais internos. Assim, da mesma forma que a suposição de que a ajuda internacional constitui-se como instrumento de política externa é controversa (MORGENTHAU, 1962), também são controversas as hipóteses relativas à CSS, que se intensificam pela lacuna de estudos empíricos a seu respeito.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS E OBJETIVOS DA COOPERAÇÃO SUL-SUL NO CAMPO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A Política Externa Brasileira (PEB) foi historicamente construída em torno de um empreendimento majoritário: o desenvolvimento do país, por meio de autonomia e de um papel significativo no sistema internacional, ainda que, em certos momentos, tal empreendimento tenha se traduzido em um alinhamento, automático ou pragmático, a determinada potência. Houve predominância de uma visão realista do sistema internacional, no qual os Estados operam em busca de ganhos relativos ou absolutos, a partir de uma conjugação dinâmica dos interesses e das percepções de seus representantes (SOARES DE LIMA, 1995; PINHEIRO, 2000, 2004; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; FLEMES; SARAIVA, 2014).

Alguns pesquisadores (SOARES DE LIMA, 1994; VISENTINI, 1999; CERVO, 2003; PINHEIRO, 2000, 2004) analisam a PEB em uma perspectiva paradigmática. Pinheiro (2004) argumenta que dois paradigmas clássicos sustentaram alternadamente a PEB no período entre 1889 e 1990: o *americanismo*, caracterizado pela busca de um alinhamento com os Estados Unidos como maneira de elevar os recursos financeiros e tecnológicos de poder do Brasil; e o *globalismo*, que, alternativamente, favorece a diversificação das relações exteriores como condição do aumento de sua barganha no cenário internacional. As origens da CSS no campo da PEB remetem aos períodos de enfraquecimento da crença de que o Brasil usufruía de condição de aliado especial junto aos Estados Unidos e de que tal alinhamento lhe conferia a assistência econômica esperada. A partir dos anos 2000, com base em uma concepção de mundo contrária ao unilateralismo internacional, o país ampliou sua qualidade de oferecedor de projetos de cooperação na CID (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; SOUZA, 2014; MILANI *et al.*, 2015; MILANI; CONCEIÇÃO; M'BUNDE, 2016). Não obstante a intensificação qualitativa e quantitativa da participação brasileira na CSS nesse período, pelo menos dois momentos anteriores apresentam indícios de multilateralidade na inserção internacional do Brasil.

O primeiro período, situado entre o final dos anos 1950 e o início dos anos 1960, favoreceu o surgimento do paradigma *globalista* como proposta de inserção internacional para o Brasil. Aspectos como a formação do Movimento dos Não-Alinhados, a libertação dos povos africanos das potências europeias e a Revolução Cubana trouxeram perspectivas de contestação ao *status quo* de ordenação do mundo. No Brasil, onde prevalecia uma projeção desenvolvimentista, tais mudanças foram reforçadas pelas teses do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). A nova percepção foi sistematizada por meio da Política Externa Independente (PEI), vigente nos governos de Jânio Quadros e de João Goulart (MELLO E SILVA, 1995; VISENTINI, 1999; PINHEIRO, 2000, 2004). Como Silva (1990) relata, a multilateralidade passou a ser praticada em alguma medida.

O segundo período ocorreu ainda no regime militar, quando o paradigma *americanista*, retomado por Castello Branco em uma perspectiva antes ideológica do que pragmática, cedeu lugar ao *pragmatismo responsável* de Geisel, levando o *globalismo* a retornar como paradigma dominante na inserção internacional do país. Como forma de arcar com a crescente dívida externa e equilibrar o balanço de pagamentos, o modelo desenvolvimentista incorporou uma política de promoção de exportações, o que somente seria possível com a diversificação de parcerias. Os pressupostos do *globalismo* se mantiveram durante o governo Figueiredo, cuja política externa adquiriu a qualidade de *universalista*, pela priorização dada ao Sul (PINHEIRO, 2000).

O esgotamento da capacidade explicativa do *americanismo* e do *globalismo* no que se refere à inserção internacional do Brasil, fortalecido pela crise do modelo nacional-desenvolvimentista e consequente aumento da vulnerabilidade externa na segunda metade dos anos 1980 (SOARES DE LIMA, 1994; VISENTINI, 1999; PINHEIRO, 2000, 2004), induziu ao surgimento de uma terceira possibilidade paradigmática no início dos anos 1990: o *institucionalismo pragmático*, caracterizado pelo fortalecimento das instituições multilaterais e pela articulação e cooperação com o meio internacional como forma de “acesso ao desenvolvimento e à autonomia de ação” (PINHEIRO, 2000, p. 326).

Simbolicamente, grande parte do discurso do Governo de Lula da Silva enfatizou a necessidade de mudanças em relação aos mandatos de Fernando Henrique Cardoso. No entanto, para Vigevani e Cepaluni (2007), essa transição não implicou em ruptura paradigmática na PEB: o objetivo histórico de busca pelo desenvolvimento econômico com certa autonomia política se manteve. A política externa seguiu como instrumento para o desenvolvimento econômico e para a preservação e ampliação da autonomia do país, ideia que, segundo Soares de Lima (2005), é inerente às relações internacionais das potências médias. As preferências, no entanto, divergiram-se significativamente. Enquanto a política externa de Fernando Henrique Cardoso teve como estratégia a busca da *autonomia pela participação*, a de Lula da Silva pautou-se no reforço da *autonomia pela diversificação* (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). As principais diferenças entre a PEB desses dois governos, concentraram-se portanto, nas distintas interpretações e ideologias de seus formuladores em relação às possibilidades e aos constrangimentos da ordem internacional em vigência. Na visão de Engstrom (2012), a política externa do Governo de Lula da Silva foi conduzida com base em quatro principais linhas: a atuação do Brasil como advogado para reformas gerais de governança; seu caráter de projeção de poder; seu papel de liderança regional na América Latina e seus esforços para fomentar as relações Sul-Sul. Vigevani e Cepaluni (2007, p. 292) detalham sete ênfases prioritárias dadas à PEB nesse período:

(1ª) aprofundamento da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa); (2ª) intensificação das relações entre países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; (3ª) ação de destaque na Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio, assim como em algumas outras negociações econômicas; (4ª) manutenção das relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos, inclusive com os Estados Unidos; (5ª) retomada e estreitamento das relações com os países africanos; (6ª) campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil; e (7ª) defesa de objetivos sociais que permitiriam maior equilíbrio entre Estados e populações.

Sob o discurso presidencial de que o Brasil “tem um compromisso moral e ético com o continente africano”², o país, ao lado da China e da Índia, tornou-se um dos mais importantes atores na política internacional da África. Após longo período de distanciamento, a relação

² Discurso de Lula da Silva em visita a Moçambique, em outubro de 2008.

com o continente africano ultrapassou a retórica e alcançou patamares concretos, tanto nas ações cooperativas quanto nos pilares estratégico e econômico. Não obstante as críticas da oposição sobre o “desperdício de dinheiro em um continente sem futuro” (VISENTINI, 2010, p. 71, tradução livre), as empresas brasileiras ganharam espaço e fortaleceram sua presença nos países africanos, reforçando o papel significativo da África na projeção brasileira no mundo.

Além dos objetivos comerciais imediatos, a presença brasileira no continente africano, o ativismo brasileiro nas arenas multilaterais e a construção de coalizões buscavam contrabalancear as relações entre o Norte e o Sul. A *autonomia pela diversificação* (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), ou “multilateralismo da reciprocidade”, (CERVO; BUENO, 2015), nesse sentido, enfatizou “a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283), em parte como maneira de ampliar o prestígio e o protagonismo do país. Houve, ainda, a inserção de temas sociais na agenda internacional do Brasil, dentre os quais se destaca a difusão internacional alcançada pelo Programa Fome Zero, considerada a mais bem sucedida estratégia no mundo em desenvolvimento na luta contra a fome e a pobreza, que conferiu a Lula da Silva prestigiados prêmios internacionais e foi reconhecido na ONU como modelo para Alimentação e Agricultura (FRAUNDORFER, 2013).

As narrativas oficiais relativas à CSS nesse período, portanto, enfatizaram premissas como “solidariedade, horizontalidade, não ingerência, respeito à soberania estatal, não uso de condicionalidades políticas relacionadas a direitos humanos e democracia liberal; compartilhamento de experiências e práticas de políticas públicas etc.” (MILANI; CONCEIÇÃO; M’BUNDE, 2016, p. 29). A defesa de temas não relacionados a interesses imediatos, mas internacionalmente considerados como bem público, direitos humanos e proteção ambiental, também foram reforçados durante o governo de Lula da Silva, em parte como forma de viabilizar a inserção internacional do país por meio do uso do *soft power*³ (VALENÇA; CARVALHO, 2014; FLEMES; SARAIVA, 2014). Assim, apesar da forte crítica do discurso sobre a política comercial nesse período, considerada demasiadamente ideológica por parte de grupos opositores, Vigevani e Cepaluni (2007, p. 307) caracterizam a PEB de Lula da Silva como “o mais possível pragmática e realista, afastada de motivações apenas ideológicas”.

Milani, Conceição e M’Bunde (2016), a partir de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), apresentam um panorama geral da atuação financeira do Brasil como doador da CID. Os principais destinos da cooperação foram países latinoamericanos (68,1%) e africanos (22,6%). No caso destes últimos, os mais recorrentes foram os PALOP, com 76,5% dos gastos. Um dos principais setores de atuação do Brasil no domínio da CSS é a Educação. São majoritários os projetos relativos à Educação Superior, cuja maior parte dos gastos se destina à concessão de bolsas a estudantes oriundos dos PALOP (graduação) e de países latinoamericanos (pós-graduação).

Um tradicional programa governamental brasileiro de cooperação internacional no campo da Educação Superior é o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), criado em 1964, regulamentado em 1965 e conduzido exclusivamente pelo MRE até 1967, quando passou a ser desenvolvido por meio da assinatura de protocolos com o MEC (MRE, 2016). Os estudantes oriundos de países em desenvolvimento com os quais o Brasil mantém cooperação educacional, cultural ou científica-tecnológica realizam seus estudos em universidades brasileiras, na expectativa condicionante de retorno à nação de origem após a

³ “Alternativa usada por países com poucos recursos para ampliar sua presença nas relações internacionais” (FLEMES; SARAIVA, 2014, p. 214).

obtenção do título. Assim, se espera que a cooperação internacional brasileira cause impacto positivo nas sociedades dos países parceiros (MILANI *et al.*, 2015), ainda que tais resultados sejam, em última instância, altamente subjetivos.

O PROGRAMA ESTUDANTE-CONVÊNIO DE GRADUAÇÃO (PEC-G)

A regulamentação do PEC-G ocorreu em um contexto político controverso à condução de ações de cooperação entre países do Sul. Em março de 1964, um golpe militar depôs João Goulart da presidência da República. No campo da política externa, o paradigma *americanista*, neste caso com natureza antes ideológica do que pragmática, caracterizou a atuação do Brasil nos primeiros anos do regime (PINHEIRO, 2004). Para o então presidente Castello Branco, de 1964 a 1967, cujo governo “representou um verdadeiro recuo, abandonando o terceiro-mundismo, o multilateralismo e a dimensão mundial da Política Externa Independente, regredindo para uma aliança automática com os EUA e para uma diplomacia de âmbito hemisférico e bilateral” (VISENTINI, 1999, p. 146), o necessário desenvolvimento econômico somente poderia ser alcançado com um mínimo de segurança. Assim, como Pinheiro (2004, p. 38) relata, “o binômio segurança-desenvolvimento definiria a política interna e externa, com precedência do primeiro sobre o segundo”. Esse viés da segurança nacional foi invariavelmente associado ao Decreto de criação do PEC-G (n.º 55.613/1965). Seu preâmbulo explicita a obrigatoriedade de registro de estudantes estrangeiros beneficiários de convênios culturais (estudantes-convênios) (BRASIL, 1965) e, no restante do documento, não são mencionados quaisquer indicativos de cooperação com países em vias de desenvolvimento. O Decreto se limita a estabelecer as obrigatoriedades e os compromissos, bastante rígidos, dos participantes do programa:

1. Acatar a indicação do estabelecimento de ensino para o qual fui destinado pelo MEC;
2. Submeter-me ao regulamento do estabelecimento de ensino em que fui matriculado;
3. Apresentar prova, quando pedida, de possuir meios suficientes para me manter no Brasil durante o curso;
4. Não me imiscuir em política interna brasileira;
5. Regressar ao meu país dentro de três meses após a formatura (BRASIL, 1965).

Assim, o Decreto que instituiu o PEC-G se evidenciou como uma política de controle, editada de modo discricionário, com vistas à identificação ou localização dos estudantes estrangeiros em território nacional. Após o Decreto, foram estabelecidos diversos protocolos entre o MRE e o MEC: nos anos de 1967; 1974; 1986; 1987; 1993 e 1998 (MRE, 2016). Se por um lado tais protocolos flexibilizaram o programa em relação a determinadas normas, instituindo, por exemplo, a possibilidade de transferência entre cursos e a reprovação em disciplina por mais de uma vez, por outro estabeleceram critérios mais restritivos, como obrigatoriedade de aprovação em exame de língua portuguesa; exclusividade de matrícula em cursos diurnos ou integrais e restrição do tempo de permanência no Brasil após o fim do curso.

Na atualização do Decreto, em 2013, o viés de segurança nacional da primeira regulamentação perdeu força e abriu espaço a normatizações relativas ao papel dos ministérios e das universidades envolvidas na condução do Programa, aos pré-requisitos dos candidatos e às obrigatoriedades dos participantes. A despeito das alterações realizadas, cabe mencionar que alguns dos dispositivos do primeiro Decreto ainda são válidos. A participação política, por exemplo, é proibida a qualquer estrangeiro no Brasil pela Lei n.º 6.815/80 (BRASIL, 1980), promulgada durante a ditadura militar e ainda vigente. Conhecida como “estatuto do estrangeiro”, a legislação limita e criminaliza as liberdades civis dos imigrantes, ao mesmo tempo em que supõe que as migrações representam risco à segurança nacional e ao

trabalhador brasileiro. Na visão de pesquisadores, especialistas e organizações da sociedade civil, seus dispositivos são inconstitucionais e contrários aos direitos humanos. Reis (2004) e Leão e Demant (2016), por exemplo, relacionam a falta de direitos políticos dos imigrantes às suas dificuldades de integração social. Em sua visão, somente com direitos políticos um indivíduo pode efetivamente participar de uma comunidade e exercer sua cidadania.

A falta de padronização das informações disponibilizadas pelo MRE, sobretudo no período de 1964 a 1988, inviabiliza análises aprofundadas dos padrões seguidos pelo Programa nesse intervalo. Em determinados anos constam informações como país de origem dos participantes e cursos frequentados; em outros, há somente o número de vagas disponibilizadas, sem a especificação de quaisquer detalhes adicionais. A base permite inferir que nesse período foi predominante a participação de estudantes latinoamericanos e escassa (ou inexistente em alguns anos) a presença de estudantes africanos. Também chama atenção a participação dos Estados Unidos. O dado acompanha a observação de que “o PEC-G possuía características de cooperação que iam além da Cooperação Sul-Sul” (MRE, 2016).

De fato, o padrão dos países mais recorrentes ao Brasil nesse domínio se alterou significativamente ao longo da existência do Programa. Segundo o MRE (MRE, 2016), 57 países participam do PEC-G atualmente, sendo 25 da África, 25 das Américas do Sul e Central e sete da Ásia. Os cursos com maior oferta de vagas são das áreas de ciências humanas e sociais – Letras; Comunicação Social; Pedagogia; Administração, além do curso de Ciências Biológicas. Dados relativos ao período entre 1980 e 1999 não são disponibilizados pelo MRE (2016). Entre os anos 2000 e 2015, houve a seleção de mais de seis mil estudantes, sendo a África o continente de origem da maioria dos participantes. Destaca-se a participação dos PALOP, sobretudo de Cabo Verde (2933 selecionados), Guiné-Bissau (1336 selecionados) e Angola (721 selecionados).

De acordo com o Manual do Estudante PEC-G (MRE, 2016a), cerca de 400 estudantes PEC-G ingressam nas universidades brasileiras anualmente, enquanto 200 se formam. Esse aumento na participação dos países africanos no PEC-G entre 2010 e 2015 se converte às prioridades da política externa do período. Além da retomada e do estreitamento da relação com o continente, a PEB também se caracterizou pela aproximação com outras potências emergentes, o que talvez justifique o ingresso da África do Sul no PEC-G em 2010, ainda que até o momento o país não tenha enviado estudantes (MRE, 2016).

O MRE (2016) e o MEC (2016) não comunicam a quantidade de selecionados que efetivamente concluíram seus estudos nos mais de 50 anos de existência do Programa e somente a partir de 2012, com a implantação do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) no âmbito do MEC, as universidades puderam registrar todos os dados relativos ao PEC-G em uma base comum. A pesquisa de Amaral (2013) informa que até 2013 foram emitidos 2842 diplomas a estudantes africanos. Ainda em relação ao quantitativo de estudantes PEC-G, um aspecto importante é que uma parcela significativa das vagas disponibilizadas não é preenchida. O estudo realizado por Amaral e Meneguel (2015) constata que as universidades oferecem cerca de três mil vagas anualmente, ao passo que 700 candidatos se inscrevem, dentre os quais de 300 e 400 são selecionados.

Relativamente aos critérios para o ingresso no PEC-G, o MRE (MRE, 2016) e o Decreto do PEC-G (BRASIL, 2013) informam que o candidato deve ser necessariamente maior de 18 e ter preferencialmente até 23 anos, ter concluído ou estar cursando o último ano correspondente ao Ensino Médio brasileiro e apresentar-se à embaixada ou ao consulado brasileiro de seu país para realizar sua inscrição, que é gratuita. É sua função informar-se sobre as instituições participantes e os cursos disponíveis, sendo que no momento da inscrição pode indicar dois cursos e duas cidades preferenciais. A documentação necessária para participar do processo seletivo consta de: cópia do histórico escolar do Ensino Médio (com média global final em todas as disciplinas cursadas igual ou superior a 60%); cópia do

certificado de conclusão do Ensino Médio; cópia do certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (Celpe-Bras) ou do comprovante de inscrição na última edição deste exame; cópia da certidão de nascimento do candidato e de seus pais; atestado de saúde física e mental emitido nos últimos três meses; termo de compromisso de inscrição e termo de responsabilidade financeira, acompanhado de comprovante de renda que ateste capacidade do signatário (responsável financeiro do candidato) de lhe remeter 400 dólares norte-americanos mensalmente. Este último termo tem o objetivo de garantir que o estudante contará fonte financeira que custeie sua viagem ao Brasil, sua instalação e manutenção durante o curso e o seu retorno ao país de origem.

É importante perceber que o visto temporário IV, concedido aos participantes do PEC-G, não admite vínculo empregatício ou exercício de quaisquer atividades remuneradas. É permitida, somente, a participação em estágio curricular e em atividades de pesquisa ou extensão, obedecida a legislação dos estrangeiros residentes temporários. Contudo, segundo Amaral (2013), apesar da obrigatoriedade do termo de responsabilidade financeira, em muitos casos o estudante PEC-G não consegue se manter no país, devido tanto ao alto custo de vida nas capitais brasileiras, quanto ao fato de que o termo pode ser assinado por qualquer pessoa (não necessariamente familiar), de modo que o compromisso pode não ser cumprido na prática. O grupo de trabalho sobre a vida acadêmica do aluno PEC-G, conduzido em 2014, evidenciou que esses estudantes enfrentam problemas relacionados a moradia e alimentação; a recursos financeiros para manutenção; ao exame de proficiência em língua portuguesa; ao isolamento e à integração social; à preparação prévia e ao acolhimento (MEC, 2016a).

Em determinados casos, os participantes podem solicitar bolsa de estudos do governo brasileiro no valor de R\$ 622,00 (seiscentos e vinte e dois reais), pelo período de um semestre e com possibilidade de renovação (MRE, 2016; MEC, 2016). São três as modalidades de bolsas, não acumuláveis, disponibilizadas pelo MRE: Bolsa Mérito, “concedida a estudantes-convênio que apresentarem notável rendimento acadêmico após o primeiro ano de graduação”; Bolsa MRE, “concedida a estudantes-convênio de IES não federais que apresentem debilitada situação financeira após o primeiro ano de graduação no Brasil”; e Bolsa Emergencial, “concedida em caráter extraordinário, nos casos em que o estudante se veja em situação de extrema dificuldade financeira de ordem imprevista”. Também existe a possibilidade de que o MRE viabilize ao bolsista Mérito a passagem aérea de retorno ao país de origem (MRE, 2016). O MEC, por sua vez, oferece bolsas aos estudantes PEC-G das universidades federais por meio do Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes) (MEC, 2016).

De acordo com o MEC (2016), a pré-seleção de candidatos é feita pelas missões diplomáticas brasileiras nos países parceiros, que encaminham a relação dos candidatos e os documentos de inscrição, autenticados por um agente, ao MRE. A seleção final, por sua vez, é feita no Brasil, pela Divisão de Temas Educacionais do MRE e pela Coordenação-Geral de Relações Estudantis da Secretaria de Educação Superior do MEC, assessoradas por uma comissão indicada pelas seguintes instituições: Fórum de Pró-reitores de Graduação das Universidades Brasileiras; Fórum das Assessorias das Universidades Brasileiras para Assuntos Internacionais e Fórum Nacional dos Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. Os resultados são divulgados pelas missões diplomáticas brasileiras nos países participantes.

Enquanto Milani, Conceição e M'Bunde (2016, p. 18) afirmam que “o PEC-G oferece bolsas de estudo a alunos estrangeiros de graduação que são selecionados em seus próprios países, conforme os procedimentos estabelecidos pelo respectivo ministério nacional de educação e da embaixada brasileira local”, as informações prestadas por Amaral (2013) e por Amaral e Meneghel (2015) condizem a o que o MEC (2016) informa. Segundo as autoras, as embaixadas brasileiras nos países parceiros desempenham um papel importante ao processo

seletivo, mas ele é feito inteiramente no Brasil cujo “papel é receber a inscrição dos estudantes e enviar as informações ao Itamaraty, no Brasil” e “a orientação é para que os funcionários não interfiram no processo em momento algum” (AMARAL; MENEGHEL, 2015, p. 95).

Os apontamentos feitos por essas autoras em relação à difusão do PEC-G aos possíveis interessados nos países parceiros parecem relevantes para justificar o modesto número de inscrições efetivadas em relação à quantidade de vagas disponíveis. Elas constatam que uma ampla divulgação da oportunidade depende do interesse e das condições operacionais das missões brasileiras em cada país. Ainda que as informações do programa constem na internet, o acesso é reduzido tanto pela falta de centralização, quanto pelo limitado acesso à internet em muitos dos países africanos parceiros, o que torna as possibilidades desiguais. A pesquisa constata, também, a recorrência de problemas com falsificação de documentos por parte dos candidatos, daí a necessidade de que todos os documentos remetidos ao Brasil estejam autenticados por um agente brasileiro (AMARAL; MENEGHEL, 2015). Quanto aos critérios para a seleção, Amaral e Meneghel (2015) informam que a comissão responsável, que se reúne em Brasília anualmente, considera sobretudo a compatibilidade entre a área de estudo pretendida e as notas obtidas pelos participantes nas disciplinas relacionadas à área durante o ensino médio. A avaliação do histórico escolar constitui-se como o principal critério de análise para fins de seleção dos candidatos.

Outro aspecto importante é que após o término do curso, o diploma, o histórico escolar e as ementas podem ser recebidos pelo estudante somente na embaixada ou no consulado do seu país de origem. Isso acontece para que ele cumpra o compromisso de retorno após o término dos estudos. O Decreto do PEC-G é explícito em relação a esta obrigatoriedade: “é vedada a extensão da estada do estudante-convênio no Brasil além do prazo legal indicado no Estatuto do Estrangeiro” (BRASIL, 2013). Duas considerações podem ser feitas em relação a essa norma. A primeira, positiva, diz respeito ao fato de que dessa maneira o PEC-G contribui com a contenção da *fuga dos cérebros*, absorção da mão de obra qualificada dos países menos desenvolvidos, decorrente principalmente da mobilidade acadêmica internacional (KNIGHT, 2012), sendo este um fenômeno adverso à globalização. A segunda, subjetiva, se dá sob a ótica do participante do programa, em termos de liberdade de escolha.

Cabe também um olhar sobre o papel das universidades na condução do PEC-G. A disponibilidade de vagas ocorre mediante a manifestação de interesse de cada instituição (MRE, 2016), sendo que o MEC pode lhes solicitar “a oferta de vagas adicionais para atender estudantes candidatos ao PEC-G e o expresso nos acordos de cooperação internacional” (BRASIL, 2013). O MRE (2016) informa que 110 instituições federais, estaduais, municipais e privadas, situadas em todos os estados da federação, exceto Rondônia, participam atualmente do programa. A maioria dessas instituições encontra-se nos estados de São Paulo (18 instituições), Minas Gerais (15 instituições) e Rio Grande do Sul (13 instituições). Informações como a quantidade de vagas disponibilizadas e ocupadas por participantes do PEC-G em cada uma delas e os cursos disponíveis não são mencionadas. De acordo com o Decreto do PEC-G (BRASIL, 2013), “os ministérios das Relações Exteriores e da Educação não interferirão em questões de natureza acadêmica, de atribuição exclusiva das Instituições de Ensino Superior (IES) integrantes do programa”. De qualquer maneira, questiona-se como são resolvidas as divergências entre as políticas de cada universidade e as políticas próprias do PEC-G, frente à concomitante autonomia administrativa dessas instituições e ao fato de que as normas do PEC-G estão bem estabelecidas por meio do Decreto. Amaral (2013) e Amaral e Meneghel (2015) realçam que a atuação das universidades poderia ser mais significativa na gestão do programa, especialmente na seleção dos candidatos, uma vez que são elas que os acompanham em sua jornada acadêmica.

Pensando-se em termos de reciprocidade, é possível, ainda, fazer um paralelo entre a presença de estudantes de países do Sul nas universidades brasileiras e os processos de internacionalização almejados por essas instituições e pelo próprio Governo brasileiro. Até a recente adesão de cotas para negros, estudantes PEC-G oriundos da África eram os maiores representantes da etnia nos *campi* universitários. Questiona-se, portanto, se as universidades brasileiras têm enxergado esses indivíduos como promotores de diversificação e interculturalidade do ambiente acadêmico, elementos imprescindíveis à internacionalização em casa (LEAL; MORAES, 2016). Tanto a CSS quanto a internacionalização supõem a valorização contextual. Dessa forma o aproveitamento da experiência adquirida com um programa existente desde os anos 1960, cuja origem dos participantes remete à própria história do Brasil, aparece como alternativa às universidades brasileiras.

PERSPECTIVAS DO PEC-G COMO UM PROGRAMA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL

O questionamento “em que medida as estratégias brasileiras de cooperação Sul-Sul se constituem numa real alternativa ao desenvolvimento?”, feito por Milani, Conceição e M’Bunde (2016, p. 17), parece relevante à análise do PEC-G sob a ótica da CSS. Ao longo de seus mais de 50 anos de existência, o PEC-G, iniciado como política de controle, progrediu consideravelmente. Reduzi-lo a uma abordagem meramente assistencialista não seria adequado, se considerada a oportunidade de formação em nível superior oferecida a milhares de indivíduos provenientes de países em desenvolvimento.

No entanto, algumas das características do programa parecem distanciá-lo da narrativa oficial brasileira tão enfatizada no que se refere à CSS. No campo da cooperação técnica para o desenvolvimento, os receptores estão dispostos a aprender com as experiências de países com desafios semelhantes. Iniciativas brasileiras relacionadas ao combate à fome e à pobreza, no contexto do Programa Fome Zero, por exemplo, têm alcançado resultados significativos no compartilhamento de conhecimento com os países do Sul, os quais, a partir das experiências brasileiras, desenvolvem programas próprios, condizentes ao seu próprio contexto e às suas reais necessidades (CHMIELEWSKA; SOUZA, 2011; FRAUNDORFER, 2013). Nesse sentido, o que o PEC-G tem ensinado a outros países? Uma perspectiva mais abrangente de cooperação para o desenvolvimento no campo da Educação Superior poderia considerar, por exemplo, além da oferta de vagas em universidades brasileiras, iniciativas voltadas ao fortalecimento da Educação Superior nacional dos países envolvidos. Um olhar voltado à reciprocidade e à igualdade entre as partes, por sua vez, deveria considerar que o Brasil também pode aprender com seus parceiros.

Ademais, o PEC-G se revela como um programa demasiadamente restritivo e seletivo, pelo excesso de condicionalidades impostas. Questões como os limites de idade para participação (de 18 a 23 anos); garantia de condições financeiras para a estadia no Brasil; impossibilidade de realização de estágio profissional ou atividade remunerada; falta de autonomia na escolha do curso; exclusividade de cursos diurnos ou integrais; obrigatoriedade de retorno imediato; impossibilidade de usufruir de determinados direitos concedidos a alunos regulares das universidades brasileiras (como realizar mobilidade internacional temporária e mudar de curso mais de uma vez); o não preenchimento de uma parcela significativa das vagas (possivelmente pela falta de acesso à informação nos países de origem e pelas dificuldades de preenchimento de todos os quesitos); e algumas condicionalidades mais abrangentes, como o tratamento do indivíduo estrangeiro no Brasil – que não usufrui de direitos fundamentais como direitos políticos – também suscitam debates sobre a configuração desse programa como uma modalidade de CSS. Nesses termos, a reflexão de Leite (2012, p. 34) parece relevante:

Em última instância, classificar determinada relação Sul-Sul como cooperativa é uma questão empírica, que não pode ser analisada levando-se em conta apenas trocas específicas de conhecimento entre os atores envolvidos em iniciativas de cooperação técnica, as quais muitas vezes não se concretizam.

Cabe realçar a ausência de diálogo direto entre o Brasil e os respectivos ministérios da Educação dos países parceiros no que se refere ao PEC-G. Quando necessária, a comunicação ocorre somente por meio do consulado ou da embaixada brasileira (AMARAL; MENEGHEL, 2015). A CSS pressupõe o envolvimento das partes em condições de igualdade e reciprocidade e implica em participação ativa do receptor. Entretanto, no caso do PEC-G, há inexistência (ao menos oficial) da participação de atores dos países receptores, que conhecem melhor suas condições e suas demandas de desenvolvimento. Inclusive, tais demandas não condizem necessariamente com a noção de desenvolvimento imposta pelo mundo ocidental. Neste domínio, o conceito de redução sociológica, de Ramos (1996), pode contribuir para uma reflexão acerca das trocas que ocorrem entre os países que cooperam no âmbito da CSS. Em sua percepção, no lugar de uma importação passiva e literal da produção estrangeira, deve-se estabelecer uma assimilação crítica, consciente dos fatores situacionais e orientada segundo o contexto histórico-social em que se integra. Em suas palavras, “a consciência crítica surge quando um ser humano ou um grupo social reflete sobre tais determinantes e se conduz diante deles como sujeito. Distingue-se da consciência ingênua, que é puro objeto de determinações exteriores” (RAMOS, 1996, p. 48).

Aparentemente, é o Brasil que estabelece a totalidade da agenda do PEC-G, semelhantemente ao que ocorre na ajuda Norte-Sul. Não se sabe, por exemplo, se os cursos ofertados condizem às necessidades dos 57 países participantes. Da mesma forma, não se tem informações acerca dos resultados obtidos com o programa, de modo que parece necessário o estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação. Se faz necessária uma reflexão acerca do tipo de contribuição dada pelo governo brasileiro às nações do Sul por meio do PEC-G no que concerne às suas contribuições para a real transformação social do participante. Amaral e Meneghel (2015, p. 102) reforçam que “mesmo com o modelo de não indicação por parte dos países, aparentemente existe algum tipo de benefício àqueles estudantes das elites nacionais africanas”. Uma analogia com o estudo de Haas (2007) sobre a relação entre migração e desenvolvimento pode ser oportuna. O autor entende como equivocada a noção popular de que os mais pobres têm a maior tendência de migrar. A própria migração é um processo seletivo: a fim de migrar, as pessoas precisam, além de recursos humanos, financeiros e sociais, de aspirações para fazê-lo. Assim, é possível que as restrições impostas pelo PEC-G e as falhas de difusão nos países parceiros acabem por excluir indivíduos para os quais a oportunidade realmente implicaria em desenvolvimento. Sen (1999) concebe o desenvolvimento em uma perspectiva abrangente, ao equipará-lo ao processo de expansão das verdadeiras liberdades. O conceito deve ser medido levando-se em conta a expansão das capacidades das pessoas em controlar suas vidas. Se a CSS procura distanciar-se do *mainstream* praticado pelos países do Centro, é relevante que um conceito mais abrangente para o desenvolvimento embase o estabelecimento de políticas e programas voltados a esse fim.

Compreender o PEC-G sob a ótica da CSS requer um olhar para os padrões brasileiros de condução da política externa. A despeito da ênfase dada pelo Brasil a uma CSS pautada na solidariedade a partir dos anos 2000, o país sempre defendeu tratamento diferenciado nos fóruns multilaterais. A ênfase do discurso na busca pela simetria com países do Sul, dessa forma, não pode ser aceita acriticamente. Como Visentini (2010) argumenta, o Brasil enxerga as potencialidades da África não somente do ponto de vista econômico, mas também político. Assim, seus objetivos no continente são de médio e longo prazo.

A teoria social demonstra que a cooperação é um fenômeno complexo, que engloba recompensas de várias naturezas: materiais ou imateriais; diretas ou indiretas (LEITE, 2012). Assim, uma questão adicional que este estudo levanta é: quais recompensas indiretas o Brasil tem almejado alcançar com o PEC-G? Schardong (2012) considera que ao voltarem aos seus países, os ex-alunos PEC-G estarão mais receptivos à política externa do Brasil, da mesma forma que disseminarão aspectos culturais brasileiros. Morgenthau (1962) complementa que, de todos os tipos de ajuda internacional, somente a humanitária não assume caráter político.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo se propôs a analisar o Programa Estudante-Convênio de Graduação (PEC-G) sob a ótica da Cooperação Sul-Sul (CSS) brasileira. Para tanto, realizou-se um estudo em uma perspectiva histórica, por meio de levantamento bibliográfico e documental. Visitaram-se os temas inerentes à Ajuda Internacional para o Desenvolvimento; à CSS; aos antecedentes históricos e aos objetivos da CSS no campo da Política Externa Brasileira (PEB). Na sequência, caracterizou-se o PEC-G, considerando-se o seu enquadramento contextual e paradigmático, suas principais características e sua relação com a CSS contemporânea.

O Decreto Lei que regulamentou o PEC-G em 1965 se evidenciou como uma política de controle, editada de modo discricionário e com viés pautado na segurança nacional. Ao longo dos mais de 50 de existência do Programa, por meio de protocolos estabelecidos entre o MRE e o MEC e, mais recentemente, pela atualização do Decreto de 2013, o viés de segurança nacional da primeira regulamentação perdeu força e cedeu espaço a normatizações relativas ao papel dos ministérios e das universidades envolvidas na condução do Programa, aos pré-requisitos dos candidatos e às obrigatoriedades dos participantes. A despeito da nítida ascensão do PEC-G em um sentido cooperativo com os países do Sul, o excesso de condicionalidades impostas pela sua regulamentação o tornou demasiadamente restritivo e seletivo. Questiona-se, portanto, até que ponto o Programa contribui para o desenvolvimento a que se propõe. Além disso, a exclusividade do Governo Brasileiro no estabelecimento da agenda do Programa suscita debates sobre sua configuração como uma modalidade de CSS, pelo menos como enfatizada no discurso oficial brasileiro.

Uma última consideração pode ser feita em relação às implicações do caráter de política pública da PEB para o PEC-G. A PEB, como política pública, promove articulações e arranjos institucionais-burocráticos internos, ao mesmo tempo em que suscita demandas e conflitos de grupos domésticos distintos (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). A história demonstra que a aproximação do Brasil com países do Sul ocorreu nos momentos em que tal proximidade se mostrou oportuna e que a PEB intercalou-se entre um paradigma *americanista* e *globalista*, segundo uma conjugação dinâmica dos interesses e das percepções de seus representantes. Apesar da tradicional existência do PEC-G, não existem garantias de sustentabilidade. O contexto dos anos 2000 se demonstrou como favorável a ações de CSS no Brasil, que era representado por um governo de esquerda, em um período de relativo crescimento econômico.

Questões contemporâneas, como a crise econômica mundial e a instabilidade política e econômica do Brasil, conduzem a hipóteses sobre a dificuldade de condições que o país terá para manter sua qualidade de oferecedor de projetos de cooperação no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Se o PEC-G pretende representar um legado positivo em relação ao desenvolvimento dos países do Sul, é relevante que incorpore uma perspectiva sustentável, no sentido de contribuir para que, a partir da experiência brasileira, os parceiros desenvolvam programas próprios, condizentes ao seu contexto e às suas demandas de desenvolvimento. A CSS, compreendida como um processo complexo de trocas, deve distanciar-se de abordagens reducionistas que levam à formação de um pensamento

meramente normativo (LEITE, 2012). São necessários, portanto, estudos empíricos de programas de CSS que permitam mensurar os resultados alcançados com essa modalidade de cooperação.

REFERÊNCIAS

AMARAL, J. **Atravessando o atlântico: o Programa Estudante Convênio de Graduação e a cooperação internacional brasileira**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional). Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

AMARAL, J.; MENEGHEL, S. Programa Estudante Convênio de Graduação: Apontamentos sobre processos e papel das universidades. In: PEREIRA, E. HEINZLE, M.

Internacionalização na educação superior: políticas, integração e mobilidade acadêmica. Blumenau: Edifurb, 2015.

BRASIL. **Decreto n.º 55.613, de 20 de janeiro de 1965**. Brasília: Presidência da República, 1965.

_____. **Decreto n.º 7.948, de 12 de março de 2013**. Brasília: Presidência da República, 2013.

_____. **Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Brasília: Presidência da República, 1980.

CERVO, A. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 46, v. 2, p. 55-25, 2003.

CERVO, A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 5 ed. Brasília: Editora UnB, 2015.

CHMIELESWSKA, D.; SOUZA, D. The food security policy context in Brazil. **Country study**, International Policy Centre for Inclusive Growth, n. 22, June 2011.

DENGBOL-MARTINUSSEN, J.; ENGBERG-PEDERSEN, P. **Aid: understanding international development cooperation**. London: Zed Books, 2003.

ENGSTROM, P. Brazilian Foreign Policy and Human Rights: Change and Continuity under Dilma. **Critical Sociology**, v. 38, n. 6, p. 835-849. 2012.

FLEMES, D.; SARAIVA, M. Potências emergentes na ordem das redes: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 2014-232. 2014.

FRAUNDORFER, M. 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. 97-22, jul-dez 2013.

HAAS, H. Turning the tide? Why development will not stop migration. **Development and Change**, v. 38, n. 5, p. 1-32, 2007.

KABUNDA, M. **África y la cooperación com el Sur desde el Sur**. 2008.

KNIGHT, J. Student Mobility and Internationalization: trends and tribulations. **Research in Comparative & International Education**, v. 7, n. 1, 2012.

LANCASTER, C. **Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

LEAL, F.; MORAES, M. Internacionalização do currículo: Um olhar crítico fundamentado no pensamento complexo. In: LUNA, J. **Internacionalização do currículo: educação, interculturalidade, cidadania global**. Curitiba: Pontes, 2016.

LEÃO, A.; DEMANT, P. Mobilização política e integração de migrantes no Brasil: os casos Zulmira Cardoso e Brayan Capcha. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 91, jun 2016.

LEITE, I. Cooperação Sul-Sul: Conceito, história e marcos interpretativos. **Observador online**, v. 7, n. 3, mar. 2012.

MAWDSLEY, E. **From recipients to donors: emerging powers and the changing development landscape**. London: Zed Books, 2012.

MEC. **Programa Estudante-convênio de Graduação – PEC-G**. MEC, 2016. Disponível em < <http://portal.mec.gov.br/pec-g>>. Acesso em: 16 jul 2016.

_____. **PEC-G: comemoração dos 50 anos do programa**. Brasília: MEC, 2016a.

MILANI, C. *et al.* **Atlas da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: UERJ, 2015.

MILANI, C.; CONCEIÇÃO, F.; M'BUNDE, T. Cooperação Sul-Sul em Educação e relações Brasil-Palop. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 76, p. 13-32, jan./abr. 2016.

MORGENTHAU, H. A political theory for foreign aid. **The American Political Science Review**, v. 56, n. 2, p. 301-309, jun 1862.

MRE. **Programa de Estudantes-Convênio de Graduação – PEC-G**. MRE, 2016. Disponível em: < <http://www.dce.mre.gov.br/PEC/PECG.php>>. Acesso em 8 jun 2016.

_____. **Manual do Estudante-Convênio**. MRE, 2016a.

OGWU, J. La cooperación Sur-Sur: problemas, posibilidades y perspectivas em uma relación emergente. **Nueva Sociedad**, n. 60, mayo-junio, p. 27-38, 1982.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e prática da Política Externa Brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-355, jul/dez 2000.

_____. **Política externa brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

_____. Os véus da transparência: democracia e política externa no Brasil, **Textos IRI**, n. 25, 2003.

PINHEIRO, L.; MILANI, C. **Política externa brasileira: ss práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.

RAMOS, A. G. **Redução sociológica**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

REIS, R. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 55, p. 149-163, 2004.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. n. 56. p. 40-59. 2013.

SANTOS, B.; MENESES, M. **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

SCHARDONG, M. **Cooperação e globalização: o PEC-G na política externa brasileira do século XXI**. Especialização em Relações Internacionais. Brasília: UnB, 2012.

SEN, A. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 1999.

SILVA, J. **A outra face da moeda: a política externa do Brasil monárquico**. Rio de Janeiro: Univerta, 1990.

SOARES DE LIMA, M. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas em la política exterior brasileña. **América Latina Internacional**, v. 1, n. 2, Otoño-Invierno, 1994.

SOUZA, A. **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014.

STEINER-KHAMSI, G. A way out from the dependency trap in Education development? In: CHISHOLM, L.; STEINER-KHAMSI, G. **South-South Cooperation in Education and Development**. South Africa, HSRC Press, 2009.

VALENÇA, M.; CARVALHO, G. Soft Power, hard aspirations: the shifting role of power in Brazilian foreign policy. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 3, p. 66-84, 2014.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VISENTINI, P. O Brasil e o mundo: a política externa e suas fases. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 134-154, 1999.

_____. South-south cooperation: prestige, diplomacy or “soft imperialism”? Lula’s government Brazil-Africa relations. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, jan-dez 2010.