



HORIZONTALIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO SÉCULO XXI: UM
ESTUDO DAS ATUAÇÕES DA EMBRAPA E DA FIOCRUZ NA ÁFRICA.

MELINA MOREIRA CAMPOS LIMA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre em Economia Política Internacional.

Orientadora: Prof.^a Vanessa Oliveira Batista

RIO DE JANEIRO
Fevereiro de 2012

FICHA CATALOGRÁFICA

Lima, Melina Moreira Campos

Horizontalização da política externa brasileira no século XXI: um estudo das atuações da EMBRAPA e da FIOCRUZ na África / Melina Moreira Campos Lima – Rio de Janeiro: UFRJ/IE 2012.

154f: 31cm

Orientador: Prof. Dra. Vanessa Oliveira Batista

Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2011.

Referências Bibliográficas: f.146-154

1. Histórico do processo de horizontalização da política externa brasileira.
 2. Condições que propiciaram o aprofundamento do processo de horizontalização no governo Lula.
 3. A atuação internacional da FIOCRUZ e da EMBRAPA.
 4. Consequências do processo de horizontalização para o Itamaraty e para o Brasil no plano internacional.
- I. Batista, Vanessa Oliveira (Orient) II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional.
III. Título

Aos meus pais, Fábio e Maria Tereza, que são
minha inspiração cotidiana.

Aos meus irmãos, Leonardo, Larissa e Lúcio,
e a minha sobrinha Beatriz.

Ao Guto, pelo companheirismo e incentivo
constantes, que me deram força para terminar
este trabalho.

“Os ventos do norte

Não movem moinhos...”

Ney Matogrosso

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa não teria sido possível sem a participação e a ajuda de algumas pessoas, aos quais presto meu agradecimento.

A Prof.^a Vanessa, que, mesmo não sendo especializada no tema que desenvolvi nesta dissertação, aceitou me orientar, contribuindo para que eu concluísse esta etapa da minha vida acadêmica.

Ao Luiz Eduardo Fonseca, da FIOCRUZ, que me concedeu uma entrevista sobre a atuação da instituição na África, de modo a possibilitar a execução desta pesquisa.

Ao José Luiz Bellini e João Batista Beltrão Marques, funcionários da EMBRAPA, que me concederam entrevistas, colaborando sobremaneira para esta pesquisa.

Ao Luiz Felipe Osório, pela forma tão prestativa com que se dispôs a me ajudar e pelas úteis sugestões.

Aos meus pais, Fábio e Maria Tereza, que são o alicerce da minha existência, pelo apoio incondicional.

Aos meus irmãos e sobrinha, Leonardo, Larissa, Lúcio e Beatriz, pelo carinho e pela alegria que proporcionam à minha vida.

Ao Guto, pelo companheirismo e pelo amor, que me incentivam a evoluir pessoal e profissionalmente.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da UFRJ.

RESUMO

HORIZONTALIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO SÉCULO XXI: UM ESTUDO DAS ATUAÇÕES DA EMBRAPA E DA FIOCRUZ NA ÁFRICA.

Melina Moreira Campos Lima

Orientadora: Prof.^a Vanessa Oliveira Batista

Resumo da Dissertação de Mestrado apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) do Instituto de Economia/Núcleo de Estudos Internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Economia Política Internacional.

A presente dissertação tem por objetivo analisar o processo de horizontalização da política externa brasileira na última década, a partir da análise das atuações da EMBRAPA e da FIOCRUZ no continente africano. Esse fenômeno diz respeito à relativização do monopólio exercido pelo Ministério das Relações Exteriores na execução da política externa nacional, concretizada por meio da participação de outros órgãos públicos em projetos internacionais, o que tem sido muito mais freqüente no século XXI do que em qualquer outro período da história brasileira. A partir do estudo de dados referentes aos projetos dessas instituições na África, analisar-se-ão as vantagens e desvantagens desse processo de horizontalização para o Itamaraty e para o Brasil. Conclui-se que a atuação internacional de múltiplas instituições públicas, apesar de ser uma ameaça relativa ao controle absoluto que o Itamaraty sempre teve sobre a execução da política externa nacional, implica benefícios para a imagem do Brasil no exterior, que se legitima no sistema internacional através de uma participação ativa nas questões que afetam o mundo atualmente.

Palavras-chave: Horizontalização da política externa; cooperação sul-sul; cooperação técnica; Itamaraty; projeção internacional; EMBRAPA; FIOCRUZ

Rio de Janeiro
Fevereiro/2012

ABSTRACT

BRAZILIAN FOREIGN POLICY'S "HORIZONTALIZATION" PROCESS: A STUDY OF EMBRAPA'S AND FIOCRUZ'S PRESENCE IN AFRICA.

Melina Moreira Campos Lima

Orientadora: Prof.^a Vanessa Oliveira Batista

Abstract da Dissertação de Mestrado apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) do Instituto de Economia/Núcleo de Estudos Internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Economia Política Internacional.

This dissertation analyzes the Brazilian foreign policy's "horizontalization" process in the last decade, through the analysis of EMBRAPA's and FIOCRUZ's presence in Africa. This phenomenon regards the relative loss of the monopoly that the Foreign Ministry has always held over the national foreign policy's execution, which happens because of the participation of other public institutions in international projects. This has been much more frequent in the twenty first century than in any other period of the history of Brazil. Based on the study of EMBRAPA's and FIOCRUZ's projects in Africa, we analyze the advantages and disadvantages that the "horizontalization" process engenders to the Foreign Ministry and to Brazil. We conclude that the analyzed process, despite being a relative threat to the Foreign Ministry's traditional absolute control over the Brazilian foreign policy, is positive to Brazil's international image, as the country gets to legitimize itself by actively participating in matters that affect the world contemporarily.

Key-words: Foreign policy's "horizontalization"; south-south cooperation; technical cooperation; Itamaraty; international projection; EMBRAPA; FIOCRUZ

Rio de Janeiro
Fevereiro/2012

Lista de anexos

Anexo I – Lista de instituições que têm projetos de cooperação na África com intermediação das ABC – p. 126

Anexo II – Entrevista com Luiz Eduardo Fonseca, funcionário do departamento de Relações Internacionais da FIOCRUZ – p. 137

Anexo III – Entrevista com José Luiz Bellini, funcionário da EMBRAPA na África – p. 143

Lista de tabelas

- 1 – O Brasil nas Missões de Paz da ONU, entre 1956 e 1967 – p. 21
- 2 – O Brasil nas Missões de Paz da ONU, entre 1989 3 2006 – p. 22
- 3 – Recursos financeiros não orçamentários da ABC – p. 60
- 4 – Recursos financeiros orçamentários da ABC – p. 61
- 5 – Projetos da FIOCRUZ na África fora dos países da CPLP – p. 78
- 6 – Projetos de menor porte da EMBRAPA na África – p. 89
- 7 – Países que apóiam a candidatura do Brasil ao CSNU – p. 117

Abreviações

ABC - Agência Brasileira de Cooperação

AISA - Assessoria de assuntos internacionais do Ministério da Saúde

ALCA - Aliança para o Livre Comércio das Américas

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

AOD - Assistência (ou Ajuda) Oficial para o Desenvolvimento

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Mundial

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRIC - Brasil, Rússia, Índia e China

CGPD - Coordenação Geral de cooperação técnica entre países em desenvolvimento

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa

CRIS - Centro de Relações Internacionais em Saúde

CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas

CTI - Cooperação Técnica Internacional

CTPD - Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e de Extensão Rural

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

FAO - sigla em inglês para Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FIDA - Fundo internacional de desenvolvimento agrícola

FIOCRUZ - Fundação Osvaldo Cruz

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNUAP - Fundo das Nações Unidas para a População

FUNAG - Fundação Alexandre de Gusmão

G-4 - Grupo de países candidatos a uma vaga permanente no CSNU, formado pelo Brasil, Alemanha, Índia e Japão, que procuram atuar em conjunto na articulação para fazer avançar a reforma do CSNU que lhes permita viabilizar suas candidaturas

G-20 - Grupo de países em desenvolvimento, formado no âmbito das negociações da OMC, para defender interesses comerciais comuns, sobretudo na área agrícola.

IBAS - Fórum de Diálogo que congrega a Índia, o Brasil e a África do Sul

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMR - Conselho para pesquisas médicas da Índia

INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial

JBPP - Japan-Brazil partnership program

JICA - sigla em inglês para Agência Japonesa de Cooperação Internacional

KEMRI - Instituto de pesquisa médica do Quênia

LABEX - Laboratório no exterior

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

MINUSTAH - sigla derivada do francês para Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti

MPLA - Movimento para a Libertação de Angola

MRE - Ministério das Relações Exteriores

NOEI - Nova Ordem Econômica Internacional

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OMC - Organização Mundial do Comércio

OMS - Organização Mundial da Saúde

ONU - Organização das Nações Unidas

PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PEI - Política Externa Independente

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRODECER - Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento do Cerrado

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAC - Serviço Nacional do Comércio

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SNPA - Sistema Nacional de pesquisa agropecuária

SRI - Secretaria de Relações Internacionais

SUS - Sistema Único de Saúde

UNASUL - União de Nações Sul-Americanas

UNCTAD - sigla em inglês para Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento

UNEF - Força de Emergência das Nações Unidas

UNESCO - sigla em inglês para Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

ÍNDICE:

<u>Introdução.....</u>	<u>15</u>
-------------------------------	------------------

Capítulo I – Histórico do processo de horizontalização da política externa brasileira

1.1 – Considerações iniciais.....	20
1.2 – Forças Armadas.....	20
1.3 – Cooperação técnica.....	26

Capítulo II – Condições que propiciaram o aprofundamento do processo de horizontalização no governo Lula.

2.1 – Considerações iniciais.....	33
2.2 – Retomada da diplomacia pragmática e independente.....	39
2.3 – Diplomacia presidencial.....	47
2.4 – Experiência brasileira para resolver problemas comuns a países em desenvolvimento e disponibilidade de compartilhar conhecimento.....	56

Capítulo III – A atuação internacional da FIOCRUZ e da EMBRAPA

3.1 – Considerações iniciais.....	65
3.2 – A FIOCRUZ na África.....	66
3.2.1 – A origem da atuação da FIOCRUZ na África.....	68

3.2.2 – A atuação da FIOCRUZ na África durante o governo Lula.....	69
3.3 – A EMBRAPA na África.....	79
3.3.1 – A origem da atuação da EMBRAPA na África.....	82
3.3.2 – A atuação da EMBRAPA na África durante o governo Lula.....	84

Capítulo IV – Consequências do processo de horizontalização para o Itamaraty e para o Brasil no plano internacional

4.1 – Considerações iniciais.....	96
4.2 – Os reflexos do processo de horizontalização no MRE.....	96
4.3 – Os reflexos do processo de horizontalização da política externa para o Brasil no plano internacional.....	104
<u>Conclusão</u>	<u>120</u>

<u>Referências bibliográficas</u>	146
------------------------------------------------	------------

Introdução

A presente pesquisa objetiva analisar a participação de órgãos do Estado brasileiro diferentes do Itamaraty na consecução da política externa nacional, fenômeno que vem sendo chamado de horizontalização da política externa brasileira e que se intensificou sobremaneira na última década. Mais especificamente, pretende-se fazer um estudo de caso concreto, analisando as atuações de duas instituições – EMBRAPA e FIOCRUZ – no continente africano.

O termo horizontalização ainda não está consolidado na literatura acadêmica sobre política externa, mas vem sendo usado, com certa frequência, para descrever esse processo em que o Itamaraty passa a dividir a execução da diplomacia com instituições técnicas que protagonizam projetos de cooperação internacional. Um marco na utilização desse termo foi o artigo de Cássio França e Michelle Rattón Sanches, publicado no Valor Econômico, com o título *A horizontalização da política externa brasileira*¹. Como essa foi a única denominação específica atribuída ao fenômeno que se pretende estudar neste trabalho, o termo horizontalização será utilizado no restante do texto como sinônimo da atuação internacional de órgãos diferentes do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

O MRE sempre exerceu uma espécie de monopólio sobre a política externa nacional, o que possibilitou que a diplomacia brasileira fosse caracterizada pela coerência na maior parte dos eventos que requereram sua atuação. Diante disso, o Itamaraty sempre foi reconhecido internacionalmente como uma instituição sólida e eficaz, tendo obtido diversas vitórias diplomáticas ao longo do tempo.

Nos dias atuais, embora o Itamaraty mantenha essa credibilidade, o seu suposto monopólio sobre a execução da política externa vem sendo bastante relativizado. Não se pode, contudo, afirmar que esse fenômeno, a horizontalização da política externa, é recente. Ele vem ocorrendo, pelo menos, desde meados da década de 1950, quando as Forças Armadas brasileiras se engajaram em uma das primeiras operações de paz da ONU, no Egito, no contexto da crise de Suez. Cabe destacar, entretanto, que, nessa época e nas décadas subsequentes, a participação de órgãos do governo diferentes do Itamaraty na política externa era muito mais tímida do que é contemporaneamente, o que se explica por mudanças tanto no plano internacional quanto no plano interno do país.

¹ Fonte: Valor Econômico de 25 de abril de 2009.

Essa tendência de horizontalização foi especialmente aprofundada entre 2003 e 2010, durante o governo Lula. Nesse período, pôde-se observar que o Ministério das Relações Exteriores, apesar de não ter negligenciado as relações bilaterais tradicionais, valorizou muito o diálogo sul-sul, estabelecendo relações diplomáticas com nações africanas, centro-americanas e asiáticas, e aprofundando o relacionamento com diversos países em desenvolvimento, como a Índia, a África do Sul e a China. Nessa esteira, criaram-se oportunidades para cooperação em diversas áreas: tecnologia, finanças, saúde, agricultura, dentre outras. Essas oportunidades, por sua vez, possibilitaram a participação de diversos órgãos governamentais na execução da política externa brasileira, que passaram a cooperar frequentemente com o Itamaraty em suas áreas específicas de conhecimento e atuação.

É pertinente ressaltar que esse processo de horizontalização não é originário de uma política deliberada do Itamaraty no sentido de descentralizar suas funções. O Itamaraty continua sendo o principal órgão competente para a formulação da política externa brasileira. Entretanto, a partir do momento em que o Brasil se dispõe a cooperar com outros países em áreas que requerem conhecimentos técnicos específicos, abre-se um precedente para que outros órgãos atuem paralelamente ao Ministério das Relações Exteriores na consecução da diplomacia nacional. Trata-se, portanto, de um processo que decorre da maior projeção internacional que o Brasil vem adquirindo e do conseqüente aumento da participação do país em projetos de cooperação diversos. Embora o Itamaraty seja conhecido por ter funcionários qualificados de diferentes formações, isso não é suficiente quando se trata de cooperação em áreas muito específicas, como agricultura e saúde, por exemplo.

Dentre as diversas instituições do Governo Federal que se encaixam na definição de horizontalização, esta pesquisa analisará a atuação da EMBRAPA e da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), com foco na África. Esses órgãos foram escolhidos por diversas razões, dentre as quais se destacam duas: a semelhança entre eles, no que se refere à enorme qualidade técnica que caracteriza seus projetos tanto internos quanto externos; e a presença, cada vez mais intensa, dessas duas instituições no continente africano.

Como o processo de horizontalização envolve uma pluralidade enorme de instituições que atuam, nos dias de hoje, paralelamente ao Itamaraty, torna-se inviável proceder a uma análise valorativa desse processo de forma geral, porquanto a participação, bem-sucedida ou não, de cada órgão do governo varia de acordo com as características individuais dos mesmos. Por isso, embora seja possível descrever o processo de horizontalização da política externa

brasileira como um todo, os resultados desta pesquisa referir-se-ão especialmente às duas instituições que serão analisadas em capítulos posteriores.

Ao se examinar o adensamento do processo de horizontalização, o escopo primordial é descobrir suas conseqüências para o Itamaraty, ou seja, se a participação de outras instituições ameaça, de alguma maneira, o controle que o MRE sempre exerceu sobre a diplomacia nacional ou se é benéfica para o país e para o próprio Itamaraty. Outro objetivo da pesquisa é descobrir se o processo de horizontalização implica ganho ou perda de capital político para o Brasil no plano internacional. O Brasil, nos últimos anos, tem demonstrado, com clareza, que pretende ter papel de maior destaque no cenário internacional, sendo que a atuação de instituições diferentes do Itamaraty pode ter o condão de auxiliar nessa meta, quando for bem-sucedida, ou de causar empecilhos, caso a participação desses órgãos fracasse ou gere embaraços políticos que repercutam de forma negativa para o Brasil.

Esse último objetivo, conquanto seja bastante significativo para se compreender, ao menos em parte, a inserção internacional do país, é mais difícil de ser aferido, porquanto o ganho ou a perda de capital político é muito subjetivo, mesmo quando se utiliza dados empíricos para respaldar a análise. Nesse sentido, o fato de determinada instituição brasileira ser muito eficiente e bem recebida por governos e população civil de certas regiões pode indicar aumento de apoio político desses lugares ao Brasil; contudo, na maior parte das vezes, não se pode afirmar categoricamente que o incremento de apoio político ocorreu em virtude do sucesso de algum projeto em particular. Ainda assim, proceder-se-á a análise que se baseará na literatura sobre os efeitos da cooperação técnica entre países em desenvolvimento e nos resultados concretos dos projetos executados pelas instituições estudadas nesta pesquisa.

Para se alcançar os objetivos traçados, a pesquisa será dividida em quatro capítulos, além da conclusão. O primeiro abordará o histórico do processo de horizontalização da política externa brasileira, sendo focado, principalmente, no histórico de dois temas: a atuação das Forças Armadas brasileiras e a cooperação técnica internacional. O Exército nacional foi a primeira instituição que dividiu responsabilidades expressivas com o Itamaraty na execução de projetos predominantemente diplomáticos, configurando, portanto, o primeiro caso de horizontalização. No que tange à cooperação técnica como forma de ajuda ao desenvolvimento, ela é a base mais importante do processo estudado nesta pesquisa, de modo que se faz necessário conhecer suas origens e evolução para melhor compreender o atual adensamento da horizontalização da política externa brasileira.

O segundo capítulo abordará as condições que permitiram que o referido processo se intensificasse, em níveis sem precedentes, durante o governo Lula, de 2003 a 2010. Serão destacadas as mudanças no cenário internacional, com o fim da Guerra Fria, e no plano interno, que englobam aspectos políticos, com o retorno da democracia, e econômicos, com a estabilização inflacionária. Entretanto, terão destaque especial outros três temas: o resgate de uma diplomacia pragmática e independente; o papel da diplomacia presidencial; e a experiência adquirida pelo Brasil em áreas vitais nas duas últimas décadas. O desenvolvimento desses três últimos temas é essencial não somente para explicar o adensamento do processo de horizontalização, mas também para explicar a ocorrência de fatos que são essenciais a essa pesquisa, como o retorno da África para o primeiro plano de importância da política externa brasileira.

O terceiro capítulo tratará especificamente da atuação da EMBRAPA e da FIOCRUZ no continente africano. Ele explicitará o *modus operandi* dessas instituições, revelando dados como os critérios de seleção de projetos, a forma como eles são iniciados e administrados, financiamentos, resultados concretos de cada projeto, dentre outras informações pertinentes para se alcançar o escopo deste trabalho. O recolhimento desses dados foi feito por meio de pesquisa em documentos oficiais, da imprensa do Brasil e de países da África onde essas instituições atuam e através da aplicação de um questionário a funcionários que trabalham diretamente com esses projetos nas instituições pesquisadas.

Por fim, o último capítulo trará uma análise das conseqüências do processo de horizontalização para o Itamaraty como instituição e para o Brasil de maneira geral. Normalmente, o rompimento de um *status quo* implica vantagens e desvantagens. No caso desta pesquisa, verifica-se a flexibilização do relativo monopólio que o Poder Executivo e especialmente o Ministério das Relações Exteriores sempre exerceram sobre a formulação e a execução da diplomacia nacional, uma vez que a participação de outras instituições em assuntos internacionais é cada vez mais frequente e intensa. Esse é um processo que parece ser irreversível, de modo que este trabalho fará uma análise comparativa entre procedimentos que parecem ser bem-sucedidos e aqueles que aparentam ser problemáticos, com o objetivo de identificar os benefícios e contratempos advindos do adensamento da horizontalização da política externa brasileira.

O estudo desse tema se justifica na medida em que o aprofundamento do processo em tela pode implicar mudanças na forma como a diplomacia nacional é formulada e executada.

Ademais, a despeito de esse assunto ter importância crescente no cenário político brasileiro, quase não há trabalhos acadêmicos que tratam do tema especificamente. As conseqüências da horizontalização podem afetar negativa ou positivamente a imagem do Brasil no exterior, o que dependerá do sucesso da atuação dos diferentes órgãos no plano internacional. Nesse sentido, o estudo desse processo é relevante não somente para compreender o momento pelo qual a diplomacia brasileira está passando, mas também para auxiliar no planejamento da política externa nacional, o que possibilitará manter políticas bem-sucedidas e rever as que não têm resultados positivos.

1 – Histórico do processo de horizontalização da política externa brasileira

1.1 – Considerações iniciais

A história da participação de instituições diferentes do Itamaraty na formulação e na execução da diplomacia brasileira relaciona-se diretamente com a necessidade que esse órgão teve, ao longo do tempo, do auxílio de profissionais que não compunham o corpo diplomático. Nesse sentido, destacam-se a atuação das Forças Armadas brasileiras fora de situações de guerra e o papel da cooperação técnica, que enseja, via de regra, a participação de profissionais que tenham qualificação técnica específica, que varia conforme o objeto da cooperação.

Diante disso, percebe-se que a complexificação das relações internacionais, especialmente no pós Guerra Fria, com o aumento expressivo de atores e temas internacionais, é a principal responsável pela demanda de técnicos variados em assuntos diplomáticos, uma vez que a diplomacia se complexificou juntamente com o cenário internacional. Tendo em vista que o objeto deste trabalho foi muito pouco pesquisado até os dias atuais, não se encontra literatura que trate de seu histórico especificamente. O termo horizontalização da política externa brasileira é recente, mas isso não significa que o histórico desse processo inexistia. Para descrevê-lo, há que se analisar a história das situações que atualmente são classificadas como horizontalização, mas que, no passado, não integravam nenhum processo específico. Esse é o caso, conforme já foi mencionado acima, das Forças Armadas, principalmente em missões de paz, e da cooperação técnica.

1.2 – Forças Armadas

Em se tratando da atuação das Forças Armadas brasileiras em missões de paz das Nações Unidas, verifica-se que essa é uma situação tradicional de horizontalização da política externa brasileira por diversos motivos. Primeiramente, o Exército pode ser considerado a primeira instituição que atuou, paralelamente ao Itamaraty, de forma sistemática no plano internacional, configurando, portanto, o primeiro caso de horizontalização da política externa brasileira. Em segundo lugar, cabe ressaltar que a participação de um país em missões de paz é uma decisão primordialmente política, constituindo um compromisso que, frequentemente, é acordado pelas vias diplomáticas. Ao mesmo tempo, a execução desse compromisso está fora da alçada do Ministério das Relações Exteriores, que não tem nem pessoal qualificado nem a expertise necessária para lidar com situações de instabilidade militar, como as que se

apresentam nas referidas missões. Nesse contexto, uma decisão eminentemente política de cooperar no plano internacional, por meio do apoio a uma missão de paz, acaba envolvendo pessoas alheias ao corpo diplomático, como o Ministro da defesa, que é quem conhece as potencialidades e as deficiências das Forças Armadas nacionais, e oficiais do Exército de diversas patentes.

A primeira colaboração do Exército brasileiro em atuações da ONU ocorreu em 1947, com envio de observadores militares para os Bálcãs, o que é anterior à própria institucionalização das missões de paz da ONU, iniciadas formalmente em 1948, com o monitoramento do cessar-fogo árabe-israelense. Entretanto, a primeira participação mais significativa do Brasil nesse tipo de missão data de 1956, na Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF). Os destinos dessa missão foram o Sinai e a Faixa de Gaza, no contexto da crise de Suez, que opôs, dentre outras nações, Egito e Israel. Durante os mais de dez anos da missão, o país contribuiu com efetivo acumulado de aproximadamente 6300 soldados; homens da Infantaria que ficaram conhecidos como *Batalhão de Suez*.

Nas décadas seguintes, o número de missões de paz da ONU diminuiu, sendo retomadas com maior intensidade a partir do final dos anos 1980. Somente na década de 1990, houve mais de 30 missões de paz aprovadas e executadas pela ONU. Dessas, o Brasil teve participação expressiva em cerca de 20. A título de exemplo, “em setembro de 1995, o Exército enviou para Angola um contingente composto por mais de mil homens (um batalhão, uma companhia de engenharia e um posto de saúde)”². Pode-se observar, a seguir, dois quadros que elucidam a participação ativa do Exército em missões de paz da ONU desde Suez.

Quadro 1 – O Brasil nas Missões de Paz da ONU, entre 1956 e 1967 (SEITENFUS, 2006):

MISSÃO	LOCALIZAÇÃO	MILITARES	CIVIS	PERÍODO
UNEF I	Sinai e Faixa de Gaza	6.300	-	1957-1967
ONUC	Congo	179	-	1960-1964

² Fonte: sítio do Exército brasileiro: <http://www.exercito.gov.br/web/guest/apresentacao> Consultado em 10/10/2011.

UNSF	Nova Guiné occidental	2	-	1962
DOMREP	República Dominicana	1	-	1965-1966
UNIPOM	Índia/Paquistão	10	-	1965-1966
UNFICYP	Chipre	20	1	1964-1967

Quadro 2 – O Brasil nas Missões de Paz da ONU, entre 1989 a 2006 (SEITENFUS, 2006):

MISSÃO	LOCALIZAÇÃO	MILITARES	POLICIAIS	CIVIS	PERÍOD
UNAVEM I	Angola	16	-	-	1989-1991
ONUCA	América Central	34	-	-	1990-1992
UNAVEM II	Angola	77	39	4	1991-1995
ONUSAL	El Salvador	63	16	5	1991-1995
ONUMUZ	Moçambique	218	66	16	1993-1994
ONUMUR	Ruanda/Uganda	13	-	-	1993-1994
UNPROFOR	Ex-Iugoslávia	90	23	-	1992-1995
UNTAC	Camboja	-	-	19	1993
UNOMIL	Libéria	3	-	-	1993
MINUGUA	Guatemala	39	37	-	1994-2001
UNOMSA	África do Sul	-	-	12	1994
UNAVEM III	Angola	4.174	48	-	1995-1997

UNCRO	Croácia	2	1	-	1995-1996
UNPREDEP	Macedônia	5	-	-	1995
UNTAES	Eslovênia Oriental	9	2	-	1996-1998
UNMOP	Península de Prevlaka	5	-	-	1996-2006
MONUA	Angola	35	39	-	1997-1999
UNAMET /UNTAET	Timor Leste	62	18	19	1999-2006
MINUSTAH	Haiti	6.000*	-	-	2004-2006

Diante dos quadros expostos, percebe-se que, muito antes do adensamento contemporâneo do processo de horizontalização da política externa brasileira, já havia a participação de instituições diferentes do Itamaraty em assuntos internacionais, marcadamente o Exército brasileiro³.

Em um passado recente, o Brasil raramente dispunha de meios para cooperar com outros países ou organizações internacionais, principalmente no que tange ao setor técnico. Embora várias instituições que têm expressiva atuação internacional nos dias de hoje sejam relativamente antigas, como a Fundação Oswaldo Cruz e o BNDES, elas não tinham projetos de cooperação internacional, pois não havia muito que compartilhar e as condições econômicas do país, até duas décadas atrás, tornavam-no um potencial receptor de ajuda, e não fornecedor.

As Forças Armadas, por outro lado, além de ser uma instituição tão antiga quanto a própria nação, têm, como uma de suas funções naturais, atuar fora do país, em situações de guerras. O Brasil não tem um histórico muito belicoso, mas participou de importantes guerras, como a do Paraguai, a Primeira e a Segunda guerras mundiais, mesmo que de forma

³ A percepção oficial sobre a participação do Exército em operações de paz é bastante positiva. Segundo o sítio das Forças Armadas “a participação em missões de paz vem trazendo crescente prestígio à política externa e ao Exército Brasileiro, aumentando a projeção nacional no cenário mundial”. Fonte: <http://www.exercito.gov.br/web/guest/apresentacao> Consultado em 03/01/2012.

coadjuvante⁴. Isso possibilitou ao Exército e ao Ministério das Relações Exteriores oferecerem apoio internacional no âmbito das missões de paz da ONU, configurando a primeira forma de horizontalização da política externa brasileira.

O Brasil sempre teve o objetivo de alcançar maior protagonismo internacional, como ficou evidenciado ao final das duas Grandes Guerras, quando o país postulou ser membro permanente dos Conselhos das organizações internacionais criadas na época, a Liga das Nações, em 1919, e as Nações Unidas, em 1945. Nesse contexto, o engajamento das Forças Armadas brasileiras em projetos de manutenção de paz da ONU sempre serviu para demonstrar o compromisso do país com a comunidade internacional e o fato de o Brasil ser capaz de assumir responsabilidades, o que é essencial para se alcançar maior prestígio político internacional. Dessa forma, a atuação do Exército mostrou-se, desde Suez, importante instrumento para o Itamaraty conquistar vitórias diplomáticas.

“A participação do Brasil em missões de paz caracteriza-se como um instrumento muito útil da política externa. Além de representar o cumprimento com suas obrigações em nível mundial na matéria, contribui para estreitar as relações com países de particular interesse para política externa brasileira. É importante enfatizar que o Brasil pode se orgulhar de sua participação nas operações internacionais, pois projeta, favoravelmente, a sua imagem, colhendo significativos dividendos internos e externos, ratificando sua posição de importante ator no cenário mundial e conquistando o espaço que lhe é devido no âmbito das relações exteriores.”⁵

O Exército, instituição mais tradicional em termos de horizontalização da política externa brasileira, acompanhou o adensamento desse processo nos anos 1990 e, principalmente, 2000, intensificando sua participação em missões de paz da ONU. Mais do que nunca, na década passada, as pretensões brasileiras de conquistar maior espaço no plano mundial evidenciaram-se de forma sem precedentes, e o Exército nacional, tendo histórico bem-sucedido de operações internacionais, não se furtou de assumir novos compromissos.

⁴ Na Primeira Guerra, o Brasil se manteve, a princípio, neutro, situação que mudou quando um navio do país foi torpedeado por um submarino alemão. Após isso, o Brasil entrou na guerra em 1917 e enviou uma missão médica, com mais de 80 médicos, à Europa. O Brasil foi o único país da América do Sul que participou da Primeira Guerra Mundial. Já na Segunda Guerra Mundial a participação brasileira foi um pouco mais expressiva. O Brasil entrou em guerra em 1942. Em 1944, muito mais por pressão popular do que por vontade dos Aliados, o país enviou à Itália a Força Expedicionária Brasileira, com um contingente de aproximadamente 25 mil homens.

⁵ Fonte: sítio do Exército brasileiro: <http://www.exercito.gov.br/web/guest/apresentacao> Consultado em 13/10/2011.

Tradicionalmente, o Brasil sempre se recusou a participar de operações de imposição de paz, que é uma vertente mais radical das missões de paz, baseada no capítulo VII da Carta da ONU, na qual não se exige o cessar-fogo, nem o consentimento das partes e se permite o uso de armamentos pesados. Para o país, esse tipo de operação violava dois princípios que sempre lhe foram muito caros: o da autodeterminação dos povos e o da não-intervenção. Essas eram diretrizes da diplomacia brasileira que pautavam a ação do Exército no cenário externo. No entanto, as pretensões mais claras de protagonismo do Brasil e a ciência, por parte do Itamaraty, de que a atuação bem-sucedida do Exército poderia render capital político internacional para o país acarretaram a mudança de atitude daquela instituição, que passou a participar, também, de operações de imposição de paz da ONU⁶.

Embora o Itamaraty não admita expressamente participar dessas missões, alegando que são operações de construção da paz, há, de qualquer maneira, uma quebra de paradigma, que ocorreu para se alcançar as metas da diplomacia brasileira no século XXI e porque esse caso específico de horizontalização da política externa é tradicionalmente bem-sucedido. O exemplo mais emblemático dessa mudança é a Missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti (MINUSTAH⁷), cujo comando foi assumido pelo Brasil (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010: p. 8):

“(…) o Brasil abandonou certos comportamentos soberanistas prévios, como a participação em missões da paz impositivas, realizadas com base no capítulo VII da Carta da ONU, sendo a instância mais significativa a aceitação do comando da MINUSTAH no Haiti em 2004. Esta nova disposição para participar de operações de paz está relacionada

⁶ As operações de paz surgiram na década de 1940, em plena Guerra Fria, o que gerava, frequentemente, a paralisação do Conselho de Segurança. Nesse contexto, as operações se limitavam, basicamente, à manutenção do cessar-fogo e ao alívio das tensões sociais. Com o fim da Guerra Fria, uma nova era foi inaugurada na área das operações de paz, e as missões tradicionais cederam lugar para missões multidimensionais. Em princípios dos anos 1990, na gestão de Boutros Ghali, introduziu-se o conceito de imposição da paz, que possibilitou que uma série de situações antes proibidas em missões de paz, como o uso de armamento pesado e a não necessidade de consentimento, passasse a ser rotina. Algum tempo depois, o conceito de multidimensionalidade foi realmente incorporado nas missões com o advento do conceito “construção da paz”, em que a participação de profissionais de diversas áreas, não somente na de segurança, permite alcançar resultados melhores nos países em conflito, colaborando para que haja melhoras estruturais, e não, apenas, pontuais.

⁷ A MINUSTAH foi aprovada por unanimidade pela resolução 1542 de 2004 do Conselho de Segurança da ONU. Ao longo de quase oito anos, mais de 13 mil militares brasileiros já serviram no Haiti, com uma média de 1200 homens por vez. O contingente mantido pelas Forças Armadas no país é o maior desde a Segunda Guerra Mundial.

ao interesse brasileiro de postular por um assento permanente no Conselho de Segurança no contexto de uma reforma institucional da ONU.”

A despeito de algumas críticas e denúncias que surgiram em parte da imprensa e da sociedade civil quanto à atuação do Exército brasileiro no país caribenho, o desempenho do Brasil vem sendo elogiado pelas Nações Unidas e por países como os Estados Unidos e a França. No mundo da política internacional, a opinião e a vontade de países poderosos é um dos principais determinantes para que haja mudanças e reformas no sistema de decisão internacional. Não se trata de defender falhas do Exército, mas, para esta pesquisa, que aborda principalmente os efeitos da horizontalização da política externa para o Itamaraty e para o Brasil, erros que não repercutem politicamente são irrelevantes, conquanto não o sejam sociológica e antropologicamente. Nesse contexto, com a atuação relativamente bem-sucedida das Forças Armadas no Haiti, a diplomacia brasileira busca demonstrar que o país é capaz de assumir grandes responsabilidades internacionais e, portanto, merecedor de assumir posição de maior destaque nos principais foros mundiais de decisão.

Em suma, as Forças Armadas figuram como o primeiro item no histórico do processo de horizontalização da política externa brasileira porque representam a primeira instituição que atuou, com regularidade, paralelamente ao Itamaraty. Uma vez que, de forma geral, essa participação foi benéfica à diplomacia nacional ao longo das décadas, ela intensificou-se, integrando, também, o adensamento do processo de horizontalização nos anos 2000.

1.3 – Cooperação Técnica

A cooperação técnica, segundo grande parte da literatura que trata do tema, passou por quatro fases diferentes. Dividindo-as temporalmente, a primeira compreende as décadas de 1950 e 1960; a segunda fase ocorreu durante os anos 1970; a terceira engloba a década seguinte, de 1980; e a última ainda está vigente nos dias atuais e teve início nos anos 1990.

O marco inicial da cooperação técnica internacional, como forma de promover o desenvolvimento, é o fim da Segunda Guerra Mundial, especialmente a Conferência de Bretton Woods, em que ocorreu a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BIRD), o Plano Marshall, administrado pela antecessora da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e a descolonização afro-asiática. Tratava-se de um contexto em que se fazia necessário reconstruir os países diretamente afetados pela guerra e impulsionar o desenvolvimento nas nações menos industrializadas, e

essas instituições, especialmente o BIRD e a OCDE, a qual, ainda nos dias atuais, serve como “fórum de concertação entre emprestadores bilaterais do Norte econômico”, seriam as principais responsáveis por mediar o financiamento da política de reconstrução e de fomento ao desenvolvimento.

A cooperação técnica, nessa época, era, de certa forma, baseada em princípios Keynesianos, sendo que o aumento na taxa de investimento dos então chamados países subdesenvolvidos seria pressuposto fundamental para o crescimento de suas economias. Como essas nações não dispunham de poupança suficiente para fazer esses investimentos, eles viriam por meio de ajuda externa e de cooperação técnica para alocar os recursos financeiros de forma eficaz. O pólo ativo da cooperação técnica, portanto, restringia-se, nessa primeira fase, aos países centrais, que eram os únicos fornecedores desse tipo de ajuda. Às nações menos desenvolvidas cabia, somente, pleitear e receber auxílio, que, na maioria das vezes, concentrava-se em áreas como infra-estrutura e energia.

Nesse contexto, cabe destacar que a busca por ajuda internacional, seja financeira ou em forma de cooperação técnica, foi, durante todos os governos brasileiros dessas décadas, uma das metas principais da política externa nacional. Exemplo emblemático disso foi a Operação Pan-Americana, lançada por Juscelino Kubitschek em 1958, e que tinha por objetivo receber ajuda, principalmente dos Estados Unidos, para impulsionar o desenvolvimento do Brasil. Esse exemplo ilustra, também, o fato de a cooperação internacional para o desenvolvimento ter sido usada como estratégia na disputa Leste-Oeste, durante a Guerra Fria, uma vez que ela servia como instrumento dos países hegemônicos para exercer influência política sobre as nações que recebiam ajuda. Nesse sentido, o plano de Juscelino Kubitschek somente surtiu efeitos alguns anos mais tarde, quando a ameaça de alastramento da Revolução Cubana pelo resto do continente ensejou a criação, pelos Estados Unidos, da Aliança para o Progresso⁸ (CERVO, 1994: p. 41):

“A inserção da CTI [cooperação técnica internacional] no sistema internacional ocorreu com as modificações introduzidas no imediato pós-guerra, entre 1945 e 1949. Falava-se então em ‘ajuda’ para a reconstrução da Europa e para o desenvolvimento, porém as duas superpotências,

⁸ Lançada em 1961 pelo governo John F. Kennedy, a Aliança para o Progresso tinha o objetivo de promover o desenvolvimento dos países latino-americanos por meio de suporte financeiro e técnico, de modo a evitar que ideais “alienígenas” – o comunismo – se espalhasse pelo continente. Estima-se que mais de 20 bilhões de dólares foram investidos durante dez anos.

Estados Unidos e União Soviética, tinham em vista, antes de tudo, a montagem de seus sistemas de aliança (Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN e Pacto de Varsóvia, bem como a preservação das zonas de influência com que haviam organizado o espaço terrestre. A CTI nasceu, portanto, em contexto estratégico, não tendo como único escopo o que lhe era próprio, mas algo mais e distinto. Essa ambivalência entre fins próprios e a função derivada manter-se-á pelas décadas seguintes.”

A segunda fase inaugurou-se quando se percebeu que a ajuda oferecida pelos Estados desenvolvidos não havia sido suficiente para alcançar o desenvolvimento e superar a pobreza. Mais do que isso, a década de 1970 inaugura uma época em que temas da agenda social, como educação, saúde e situação da mulher, começaram a ganhar mais destaque. É nesse contexto que surgiu o movimento por uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI⁹), no âmbito da ONU, e que os países menos desenvolvidos começaram a questionar o assistencialismo puro e simples. O fomento ao desenvolvimento não poderia ser efetivo se houvesse investimentos somente nas áreas tradicionais, como infraestrutura, e a solução de alguns problemas poderia ser alcançada com o compartilhamento experiências, e não unicamente através de ajuda financeira. Foi nesse contexto que o pólo ativo da cooperação técnica internacional deixou de ser exclusividade dos países centrais. A partir dessa década,

“o acúmulo de experiências positivas dos países em desenvolvimento, passíveis de serem transferidas para outros países com problemas semelhantes, fez com que as Nações Unidas desenvolvesse o conceito e fomentasse a “*cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD)*” ou “*cooperação horizontal*”, em contraponto à “*cooperação Norte - Sul*””.¹⁰

O marco principal do início da participação dos países em desenvolvimento no pólo ativo da cooperação técnica foi o Plano de Ação de Buenos Aires, aprovado na Conferência das Nações Unidas sobre cooperação técnica entre países em desenvolvimento, de 1978. Esse Plano foi articulado pela Unidade Especial para a cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD), que foi estabelecida em 1972 no âmbito do PNUD (Programa das

⁹ As propostas da NOEI foram elaboradas no âmbito da Assembleia Geral da ONU, em 1974, e tinha o objetivo de diminuir as diferenças de poder entre países centrais e em desenvolvimento. Previam-se algumas reformas no sistema de Bretton Woods e nas regulações do comércio, que não época eram determinadas pelo GATT, para atingir os objetivos.

¹⁰ Fonte: sítio da ABC: <http://www.abc.gov.br/ct/historico.asp> Consultado em 11/10/2011.

Nações Unidas para o Desenvolvimento). Além disso, na década de 1970, os países desenvolvidos passaram por crises econômicas, decorrentes, em grande medida, dos dois choques do petróleo¹¹ (1973 e 1979), que afetaram diretamente os custos da estrutura produtiva dessas nações. Isso, aliado às experiências positivas de alguns países em desenvolvimento e à disponibilidade desses Estados de cooperar com seus pares, explica a origem da CTPD nos anos 1970. Segundo manifestação do Banco Mundial sobre o assunto (BANCO MUNDIAL, 2011: p. 34):

“Once, aid flowed in one direction from the richest industrialized nations to the developing world—a strict ‘North to South’ aid stream. Things are now more complex, with aid moving across the South, and old definitions of developed and developing losing their meaning.”

A terceira fase, durante os anos 1980, sofreu ainda mais a influência da crise econômica que se iniciou na década anterior. Enquanto os países centrais ainda estavam sob os efeitos das consequências da recessão dos anos 1970, grande parte dos países em desenvolvimento passava por séria crise nas contas externas¹², além de terem que conviver com uma inflação muito alta. Adicionando-se a isso o neoliberalismo que esteve em vigor nessa década, o qual pregava a implementação de um Estado mínimo, com cortes expressivos de gastos públicos, encontram-se os motivos para a CTPD e a cooperação feita por países desenvolvidos terem diminuído nesse período. “Era a época do ‘trade, not aid’, quando predomina a cooperação reembolsável e a macro-economia como principal disciplina a orientar os arranjos de cooperação” (PINO, 2006: p. 8). Na América Latina e na África, essa década ficou conhecida como “a década perdida”. Carlos Puente afirma o seguinte sobre o assunto (PUENTE, 2010: p. 46):

¹¹ O primeiro choque do petróleo (1973) foi decorrência da crise palestino-israelense, sendo que o fator desencadeador foi a Guerra do *Yom Kipur*. O embargo dos países produtores de petróleo havia aumentado o preço do produto, depois de cinco meses do choque, em uma média de quatro vezes, gerando impactos no mundo inteiro, inclusive no Brasil, que importava a maior parte do petróleo que consumia à época. O segundo choque (1979) decorreu da Revolução Islâmica, que ocorreu nesse ano no Irã. Entretanto, fatores como a Guerra Irã-Iraque também contribuíram para o aumento do preço do petróleo.

¹² O choque de juros, que consistiu no aumento muito expressivo dos juros norte-americanos no início da década de 1980, foi fundamental para tornar a maior parte dos países latino-americanos insolventes. Ao mesmo tempo em que a medida ajudava a controlar a inflação norte-americana, ela aumentava sobremaneira a dívida desses países.

“Inaugura-se o chamado ‘Consenso de Washington’¹³ que, no âmbito dos programas de cooperação para o desenvolvimento, exerce grande influência sobre os doadores. E induz a se colocar um pouco de lado a luta contra a pobreza e os objetivos sociais, transferindo a ênfase à estabilidade macroeconômica e à redução da intervenção do Estado.”

Outro fator que deve ser considerado é a multiplicação de organizações não governamentais e o aumento das ações de assistência humanitária, que passaram a competir com a ajuda para o desenvolvimento, colaborando, também, para arrefecer a cooperação técnica em geral.

A quarta fase, por sua vez, começou nos anos 1990. No início dessa década, a opinião predominante era a de que a ajuda para o desenvolvimento era ineficaz por causa de três motivos principais: “falta de comprometimento dos países receptores em tornar a AOD efetiva, mediante reforma dos processos internos, desvio da ajuda para outros fins que não os estabelecidos e corrupção endêmica” (PUENTE, 2010: p. 48). Nesse contexto, surgiu o conceito de boa governança, que transfere a responsabilidade pelo desenvolvimento para os próprios países em desenvolvimento que recebem auxílio. Conforme Carlos Puente afirma, (PUENTE, 2010: p. 48):

“Segundo a última definição do Banco Mundial (2005), a boa governança deve incluir ao menos sete dimensões: democracia participativa, responsabilização (accountability), estabilidade política e ausência de violência, eficiência governamental (ao menos sua percepção pelos cidadãos), marco regulatório estável, império da lei (rule of Law) e transparência (que implica controle da corrupção)”.

Conquanto o início da década de 1990 tenha se caracterizado por certo ceticismo em relação à CTPD, essa quarta fase inclui, mais do que em qualquer outro momento, a participação crescente de países em desenvolvimento no pólo ativo da cooperação técnica. A década de 2000, principalmente, marca a recuperação econômica de vários países emergentes, que entraram, de forma definitiva, no âmbito da cooperação técnica, sob a forma de

¹³ O Consenso de Washington data de 1989 e se traduziu em uma série de diretrizes que pregavam a necessidade de ajuste macroeconômico dos países em desenvolvimento que se encontravam em crise nessa época. Largamente influenciado pela política de Estado mínimo de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, a idéia era consolidar o receituário neoliberal na América Latina. Entretanto, como mostra a história, os países que adotaram as medidas não superaram a crise, o que levou, anos mais tarde, ao abandono das práticas recessivas.

cooperação sul-sul. Esse termo substituiu formalmente a CTPD em 2004, a partir da inclusão de temas de cooperação econômica, com a resolução 58-220 da Assembleia Geral da ONU.

No Brasil, o histórico da CTPD coincide também com a década de 1970. Data dessa época os primeiros acordos de cooperação técnica em que o país figurou no pólo ativo. Somente na década de 1970, contabilizaram-se 23 acordos desse tipo com países em desenvolvimento, a maioria deles localizados na África e na América Latina. Em termos institucionais, existe um órgão que concentra as responsabilidades relacionadas à CTPD, que é a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A Agência é herdeira do “Sistema de Cooperação Técnica Internacional”, criado em 1950 para organizar e administrar a cooperação técnica que era dirigida ao Brasil. Esse sistema passou por reformas ao longo das décadas, dando origem à ABC, criada em 1987, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (CERVO, 1994: p. 49):

“A experiência brasileira dos anos 1970 tornara-se conhecida e era bem conceituada tanto nas agências do Norte, prestadoras de CTI, quanto nas agências recipiendárias do Sul. (...) Pode-se argumentar que a Conferência de Buenos Aires de 1978, ao determinar ao PNUD que organizasse e apoiasse a CTPD, teria despertado o interesse do Terceiro Mundo pela CTI brasileira. O argumento é correto, porém sem credibilidade e sem confiança não teria havido tamanha demanda por cooperação técnica do Brasil.”

Nessa época, a tônica da cooperação técnica ainda era primordialmente passiva, no sentido de o Brasil receber ajuda. Entretanto, com as mudanças tanto do sistema internacional quanto das condições políticas e econômicas do Brasil, a ABC foi reestruturada, de modo que serve, nos dias atuais, como uma base importante para a implementação de projetos de cooperação técnica em que o Brasil figura no pólo ativo. Essa reestruturação concretizou-se em 1996, quando a ABC foi integrada à Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, passando a ser um órgão da Administração Direta.

“[A ABC tem] a finalidade de coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros

países e organismos internacionais e entre o Brasil e países em desenvolvimento.”¹⁴

Nota-se, portanto, que o fortalecimento da ABC ocorreu naturalmente em virtude da retomada da cooperação técnica entre países em desenvolvimento na década de 1990. Esses dois elementos juntos constituem a base sobre a qual ocorreu o adensamento do processo de horizontalização da política externa brasileira, pois a retomada da CTPD, por si só, propiciou o aumento de instituições diferentes do Itamaraty em projetos internacionais e o fortalecimento da ABC, inclusive com aumento de recursos, permitiu a participação de órgãos que não tinham orçamento para se responsabilizar por esse tipo de projeto.

Em suma, a década de 1990 figura como um ponto de inflexão para a cooperação técnica. No plano internacional, o fim da dicotomia Leste-Oeste e o arrefecimento da política de Estado mínimo repercutiram de forma significativa na retomada desse tipo de cooperação. No Brasil, o fortalecimento institucional da ABC e as mudanças estruturais pelas quais o país passou nessa época foram fundamentais para consolidar o Brasil no pólo ativo da cooperação sul-sul nos anos 2000. Essas mudanças, contudo, fazem parte de um histórico muito recente, que explica o adensamento do processo de horizontalização da política externa brasileira na década passada, de modo que serão analisados com maiores detalhes a seguir, no próximo capítulo.

¹⁴ Fonte: sítio da Agência Brasileira de Cooperação: <http://www.abc.gov.br/abc/historico.asp> Consultado em 04/11/2011.

2 – Condições que propiciaram o aprofundamento do processo de horizontalização no governo Lula.

2.1 – Considerações iniciais

O processo de horizontalização da política externa brasileira, como foi explicitado no capítulo anterior, não é inédito nem recente. Houve, entretanto, um adensamento expressivo desse processo na última década, de modo que se faz necessário analisar as razões que levaram ao aumento da participação de instituições diversas do Itamaraty na diplomacia brasileira.

Primeiramente, cabe destacar a significativa influência do contexto internacional. A partir da década de 1990, com o fim da Guerra Fria e, conseqüentemente, da bipolaridade, inaugura-se um novo momento no cenário internacional, livre da dicotomia ideológica entre capitalismo e socialismo que, de certa maneira, limitava as possibilidades de relações entre países pertencentes a blocos opostos. Ademais, o fim da ordem internacional que durou mais de quatro décadas constitui um marco da ascensão de diversas nações que, historicamente, exerceram pouca influência na balança de poder mundial, como a China, a Índia e o Brasil (FIORI, 2008: p. 24):

“(...) desde a década de 1970, está em curso uma quarta explosão expansiva do sistema mundial. Nossa hipótese é que- desta vez – o aumento da pressão competitiva dentro do sistema mundial está sendo provocado em grande medida pela estratégia expansionista e imperial dos Estados Unidos, mas também pela multiplicação de Estados soberanos do sistema, que já são cerca de duzentos, e, finalmente, pelo crescimento vertiginoso do poder e da riqueza dos Estados asiáticos, e da China em particular. O tamanho desta pressão competitiva neste início do século XXI permite prever uma nova corrida imperialista entre as grandes potências, e uma gigantesca explosão das fronteiras deste universo em expansão.”

Essa emergência de países em desenvolvimento, propiciada, em parte, pela nova ordem mundial, explica o aumento expressivo da presença dessas nações em regiões tradicionalmente influenciadas pelas grandes potências. Esse é o caso do continente africano, que é considerado por muitos a última fronteira de recursos do mundo e que conta com a presença, cada vez mais freqüente, de investidores não tradicionais, como a China. Nesse contexto, o Brasil também passou a ter relações mais estreitas com os países da África, o que

acarretou a intensificação da atuação de instituições brasileiras diferentes do Itamaraty, as quais são, atualmente, essenciais para manter a maioria dos projetos de cooperação que estão em vigor.

Outro fator importante que explica o adensamento do processo de horizontalização da política externa brasileira nos anos 2000 são as estabilizações política e macroeconômica do país, que têm seus marcos principais respectivamente em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, e em 1994, com a criação do Real.

O Estado de direito inaugurado com a promulgação da Carta constitucional trouxe mudanças significativas para o processo de horizontalização. Uma pesquisa feita por pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Friedrich Ebert mapeou a distribuição de competência dos diferentes órgãos da União no que tange à execução da política externa no Brasil, chegando à conclusão de que todos os órgãos do Poder Executivo federal têm competência legal para tanto. Mais do que isso, não é necessário que os atos internacionais desses órgãos sejam intermediados pelo Itamaraty, pois, legalmente, eles têm autonomia de ação. Isso desmistifica, de forma empírica, aquilo que sempre esteve presente no imaginário da população em geral: a idéia de que o monopólio do Ministério das Relações Exteriores na formulação e na execução da política externa brasileira é natural e inquestionável. Percebe-se, portanto, que não há óbice legal para a atuação de órgãos do Poder Executivo diferentes do Itamaraty na diplomacia brasileira. Embora essa possibilidade não tenha sido formalmente reclamada por aqueles que podem atuar paralelamente ao Itamaraty, ela é, certamente, um fundamento jurídico sobre o qual o processo de horizontalização poderá se respaldar.

Quanto ao aspecto referente à estabilização econômica, as instituições que atuam paralelamente ao Itamaraty necessitam de recursos não somente para garantir seu bom funcionamento dentro do Brasil, mas também para poder executar seus projetos de cooperação com terceiros países. Nesse sentido, a estabilidade macroeconômica consolidada ao longo da década de 1990 foi essencial para que o Brasil pudesse se inserir de forma efetiva no novo cenário internacional, em que discursos meramente retóricos não seriam suficientes para alçar o país a posição de destaque. A estabilidade inflacionária e financeira permitiu que o Brasil, em muitas ocasiões na década passada, invertesse sua tradicional posição passiva, de demandante de empréstimos e ajuda, para uma posição ativa, consubstanciada na oferta de cooperação técnica, empréstimos e perdão de dívidas.

Segundo manifestação do Banco Mundial sobre essa nova etapa que o Brasil tem vivido (BANCO MUNDIAL, 2011: p. 33):

“In the last decade, Brazil’s sustained economic growth, successful poverty reduction strategy, and falling unemployment rate—alongside its environmental policy, democratic governance, and growing focus on human rights and racial equality issues—have positioned the country well in the global context.”

Um terceiro motivo que justifica o adensamento do processo em questão, o qual também se relaciona com a mudança do contexto internacional e com a estabilidade política e macroeconômica do Brasil, é o fato de o país ter revelado pretensões mais claras de protagonismo no cenário internacional a partir de meados dos anos 1990. Isso se confirma pelo incremento do ativismo do Brasil em questões internacionais nessa década, como a participação na missão de paz em Angola, a concretização de projetos regionais, como o MERCOSUL, a articulação de foros de concertação, como a CPLP, e a renovação de credenciais em assuntos como meio ambiente e direitos humanos. Data dessa época a criação, pelo Ministério das Relações Exteriores, de departamentos para se adequar a esses novos temas. Embora a atuação do país em questões internacionais tenha sido mais tímida nos anos 1990 do que nos 2000, aquela década foi importante para o amadurecimento das políticas que seriam implementadas e aprofundadas mais tarde (HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010: p. 3):

“Atualmente a política externa brasileira é formulada e conduzida num ambiente doméstico e internacional complexo e é fruto de coalizões de interesses de atores domésticos e internacionais com variada capacidade de influência. Neste quadro, um dos traços que marcam este governo é a consolidação de uma característica que já se anunciava na administração anterior mas que adquiriu novas nuances com a projeção externa de natureza econômica - decorrente do crescimento da economia do país - e política – em função da postulação do governo por maior participação nos assuntos de natureza internacional: a pluralização de atores e a politização da política externa.”

No século XXI, essa maior pretensão de protagonismo internacional do Brasil é revelada pela participação intensa nos principais assuntos que afetam o mundo atualmente,

como crise financeira, meio ambiente e paz. A tentativa do Brasil de mediar a crise¹⁵ entre Irã e Estados Unidos, em 2010, é, por exemplo, uma evidência clara de que o país pretende se destacar no plano internacional (FIORI, 2010):

“Existe consenso que a estrutura de governança mundial estabelecida depois da II Guerra Mundial, e reformulada depois do fim da Guerra Fria, já não corresponde à configuração do poder mundial. Está em curso uma mudança na distribuição dos recursos do poder global, mas não se trata de um processo automático, e dependerá muito da capacidade estratégica e da ousadia dos governos envolvidos nesse processo de transformação. O Oriente Médio faz parte da zona de segurança e interesse imediato da Turquia, mas no caso do Brasil, foi a primeira vez que interveio numa negociação longe de sua zona imediata de interesse regional, envolvendo uma agenda nuclear, e todas as grandes potências do mundo. A mensagem foi clara: o Brasil quer ser uma potência global e usará sua influência para ajudar a moldar o mundo, além de suas fronteiras”.

A retomada da ênfase na cooperação sul-sul e, ao mesmo tempo, a mudança de paradigma que norteia esse tipo de cooperação nos dias atuais são, também, pontos de destaque no processo de adensamento da horizontalização da política externa brasileira. O movimento político sul-sul remonta à Conferência de Bandung, em 1955, e ao Movimento dos países não alinhados, consubstanciado em Belgrado em 1961. Sua origem mais precisa, contudo, data de 1964, com a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Cabe destacar, entretanto, que, por mais de três décadas, esse movimento teve caráter predominantemente ideológico e defensivo, baseando-se em demandas que se pautavam nas desigualdades entre o norte desenvolvido e o sul subdesenvolvido. Nesse contexto, as reivindicações de diminuição de assimetrias entre o norte e o sul concentravam-se principalmente na questão do comércio, em que os países do sul defendiam o acesso de seus produtos, em grande parte primários, nas economias centrais. Nota-se, contudo, que essas demandas não eram acompanhadas de articulações concretas, que permitissem alcançar os objetivos das nações do Sul.

¹⁵ Em um contexto de tensões por causa do programa nuclear iraniano, o Brasil conseguiu, em 2010, juntamente com a Turquia, fechar um acordo sobre o enriquecimento de urânio no Irã. O acordo, entretanto, não foi aceito pelos Estado Unidos.

Tivesse o movimento sul-sul persistido em seu caráter predominantemente reivindicativo, um dos pilares para o adensamento do processo de horizontalização da política externa brasileira não existiria. No entanto, uma das mudanças significativas advindas do fim da bipolaridade foi a inserção internacional mais efetiva dos países emergentes, o que lhes conferiu maior poder de barganha e de ação no cenário internacional. A partir disso, ocorreu a substituição do caráter defensivo da cooperação sul-sul por um viés mais pragmático e propositivo. Exemplo emblemático desse novo momento é a formação de diversas alianças de geometria variável, que significa a articulação em torno de assuntos que geram interesse comum aos países envolvidos, a despeito de haver assuntos sobre os quais os mesmos países divergem. Esse é o caso, por exemplo, do G-20¹⁶, grupo monotemático para a agricultura na Organização Mundial do Comércio (OMC), e do IBAS¹⁷, que reúne Índia, Brasil e África do Sul em um grupo que articula uma série de iniciativas conjuntas em âmbitos como comércio, tecnologia e fomento ao desenvolvimento (HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010: p. 8):

“A mudança brasileira é resultado do uso de um revisionismo soft nos fóruns em que a capacidade de influência está predicada em posturas demandantes nas diversas questões globais. Desta forma, no regime comercial, ao contrário do passado, quando o país só tinha interesses defensivos, os interesses ofensivos pela liberalização agrícola levaram à coordenação com Índia, China e África do Sul, entre outros, na criação do G 20 no âmbito da rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio.”

Percebe-se que essa nova modalidade de cooperação sul-sul permitiu que a tradicional passividade dos países em desenvolvimento, que se limitavam fundamentalmente a contestar as assimetrias econômicas e de poder e a demandar uma ordem internacional mais justa, cedeu lugar a uma postura pró-ativa, que, na maior parte das vezes, sequer requeria a participação de nações centrais. A reivindicação por uma ordem mais justa ainda é um dos objetivos dos Estados emergentes, mas a consecução dessa meta ocorre por meio de projetos variados de cooperação técnica, articulação política e compartilhamento de experiências, e não através de uma demanda meramente retórica. É nesse contexto que a horizontalização da

¹⁶ O G20 foi criado em 2003, no contexto da Ministerial da OMC em Cancun, México. Ele congrega, atualmente, 24 países emergentes que buscam democratizar o acesso de seus produtos agrícolas aos mercados das nações centrais, que geralmente praticam políticas comerciais desleais para protegerem seus produtores. Os países integrantes são África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue, China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

¹⁷ O IBAS é um acordo com finalidades de aproximação e concertação política e econômica que foi concretizado em 2003, por meio da Declaração de Brasília. Atualmente o fórum tem cúpulas anuais e representa uma iniciativa bastante expressiva no âmbito da cooperação sul-sul.

política externa encontrou espaço profícuo para desenvolver-se, pois o Itamaraty sozinho, apesar de nunca ter deixado de executar a diplomacia brasileira de forma eficiente, não poderia, apenas com seu corpo de profissionais, atuar em áreas técnicas específicas, como agricultura e saúde (HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010: p. 4):

“Acrescente-se a este quadro o adensamento, neste governo, da política de cooperação internacional – sul-sul e triangular – fruto do feliz encontro entre a melhoria das condições econômicas do país que lhe permitiu tornar-se um importante doador, com a vontade política de trabalhar no plano internacional em direção à promoção do desenvolvimento. Ao se tornar um vigoroso instrumento da política externa brasileira para os países em desenvolvimento, esta política fez do país alvo de demandas crescentes cujo atendimento vem requerendo a participação de uma multiplicidade de agências e atores, somando-se ao universo das iniciativas no âmbito da integração regional. Registre-se igualmente o fato de que, ao favorecer uma política de cooperação técnica por demanda externa, seu impacto sobre a administração pública é disperso, o que é agravado pela diversidade temática das áreas contempladas – agricultura, saúde, educação, C&T, defesa, minas e energia, cultura e turismo.”

Alegações de que o movimento sul-sul não implicava resultados práticos, nem conquistas políticas significativas para os países participantes já foram bastante comuns. No entanto, embora essa crítica seja pertinente no que tange às décadas iniciais desse movimento, ela não se aplica mais ao contexto atual. Contemporaneamente, a cooperação sul-sul tem sido considerada uma das formas mais efetivas de inserção dos países emergentes no sistema mundial, tendendo, portanto, a ser um processo irreversível. Em se tratando da horizontalização da política externa brasileira, ela é um meio que permite ao Brasil cooperar eficazmente no âmbito sul-sul, de modo que tende, também, a ser irreversível e necessária, inclusive como poder de barganha no plano internacional.

A mudança de características do movimento sul-sul, o fim da ordem bipolar e as estabilidades política e macroeconômica exerceram influência sobre o processo de horizontalização a partir da década de 1990. Já outros condicionantes desse processo são característicos dos anos 2000, em especial da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. Dentre eles destacam-se três: a retomada de uma diplomacia pragmática e independente; o reforço, sem precedentes, do que se chama de diplomacia presidencial; e a capacidade e

disponibilidade de se compartilhar soluções para problemas comuns a países em desenvolvimento.

2.2 – Retomada da diplomacia pragmática e independente

A política externa do governo Lula, chefiada por Celso Amorim, é considerada, por muitos estudiosos do tema, como uma retomada da Política Externa Independente, que vigeu entre 1961 e 1964, e do Pragmatismo Responsável e Ecumênico, do governo Ernesto Geisel (1974-1979). A literatura especializada¹⁸ descreve esses períodos como paradigmas pelos quais a diplomacia brasileira de qualquer época deveria se pautar, tamanha a autonomia conquistada pelo país no plano internacional durante a implementação dessas políticas externas.

A Política Externa Independente, chefiada por diversos chanceleres durante os governos de Jânio Quadro e João Goulart, serviu como um prelúdio do que aconteceria mais tarde no governo Geisel. Em um mundo dividido por uma bipolaridade rígida, em que eventos como a Revolução Cubana e a crise dos mísseis não deixavam espaço para dissidências intra-bloco, a diplomacia brasileira do início da década de 1960 logrou alcançar um grau de independência muito satisfatório. Foi nesse período que o Brasil retomou relações diplomáticas com a ex-União Soviética, que Che Guevara foi condecorado com a Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul e que se procedeu a uma diversificação bastante extensa dos parceiros comerciais do país, inclusive com países da Europa do Leste, então socialista.

O que se buscou, fundamentalmente, durante essa época, foi implementar uma política universalista, que trouxesse oportunidades comerciais ao Brasil, que eram assaz limitadas, quando se consideravam apenas os países do bloco capitalista, os quais, em grande parte das vezes, impunham barreiras comerciais aos produtos brasileiros. Não se tratava, entretanto, de uma política externa que objetivava afrontar os interesses norte-americanos ou que tendia a transformar o Brasil em um país socialista ou comunista. O que se pretendia era não subordinar os interesses nacionais a políticas pautadas por fronteiras ideológicas, como a que dividia o mundo em Leste e Oeste.

No início da década de 1960, contudo, não havia espaço para políticas independentes e autônomas sem que elas fossem consideradas subversivas e ameaçadoras à zona de influência

¹⁸ Esse posicionamento pode ser encontrado, por exemplo, no livro *História da política externa do Brasil* (2002), de Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno

norte-americana. Nesse contexto, a Política Externa Independente teve vida curta, acabando juntamente com o Golpe Militar de 1964 e sendo substituída pela diplomacia dos Círculos Concêntricos, baseada na idéia de fronteiras ideológicas. Cabe destacar, no entanto, que seu legado perdura até os dias atuais, uma vez que ela influenciou e ainda influencia governos que têm por meta a autonomia do país no plano internacional, como ocorreu durante o governo Lula.

Pode-se afirmar que, depois de um hiato representado pelo governo do general Castello Branco, os ideais da PEI foram gradativamente retomados a partir da gestão de Costa e Silva, em 1968. No entanto, esse processo de retomada teve seu ápice somente no governo Geisel, que fez com que seu Pragmatismo Responsável e Ecumênico se tornasse paradigma de política externa bem-sucedida, o que se deu por meio do aprofundamento e do aperfeiçoamento dos ideais da PEI. Isso foi possível, sem que houvesse ameaça de ingerência externa, como houve em 1964, porque a política interna era conduzida por uma ditadura militar de direita, de modo que não caberiam acusações de ameaças socialistas ou sindicalistas, conforme havia ocorrido durante o governo João Goulart. Dessa forma, Geisel e seu chanceler, Azeredo da Silveira, tiveram ampla margem de manobra para formularem e executarem uma política externa verdadeiramente autônoma e que seria o principal parâmetro de diplomacia para as gestões vindouras.

No Pragmatismo Responsável e Ecumênico, a diversificação de parcerias foi, assim como na PEI, um dos focos principais. A intensificação significativa do relacionamento do Brasil com os países árabes e o estabelecimento de relações diplomáticas com a China comunista, em 1974, inserem-se na busca de novos mercados e na conseqüente busca da diminuição da dependência de alguns poucos compradores, como os Estados Unidos e a Europa Ocidental. Outro aspecto relevante da chancelaria de Azeredo da Silveira foram os esforços para dotar o país de maior auto-suficiência energética, independentemente das tensões que essa política poderia gerar entre o Brasil e os Estados Unidos, o que pode ser ilustrado pela assinatura do acordo nuclear entre o Brasil e a República Federal da Alemanha em 1975.

O aspecto mais relevante da diplomacia do governo Geisel, ao menos para esta pesquisa, foi, entretanto, a política para a África, que pôs fim à convivência com o colonialismo português e, conseqüentemente, inaugurou uma fase de estreitamento e cooperação com o continente africano. O fato de o Brasil ter sido o primeiro país a reconhecer

a independência angolana sob o governo marxista do MPLA (Movimento para a Libertação de Angola) foi o marco principal dessa nova política, demonstrando que a diplomacia nacional estava empenhada em agir de acordo com princípios em que acreditava e que defendia, como o da autodeterminação dos povos, e não de acordo com disputas ideológicas e alinhamentos automáticos. Esse passo em relação à África não havia sido dado por nenhum governo anterior, nem mesmo durante a PEI, restando clara, portanto, a sua importância política em termos de aproximação com a África e de autonomia no que tange à confrontação de interesses norte-americanos (BUENO; CERVO, 2002: p. 422):

“Geisel pressionou, em 1974, o governo português para reconhecer a independência de Guiné-Bissau e a favorecer a de Angola e Moçambique. O Itamaraty fez saber à Organização dos Estados Africanos que apoiava a independência negociada das colônias portuguesas e ofereceu mediação, proposta friamente recebida tanto por Portugal quanto pelos movimentos de libertação. (...) não hesitou em reconhecer o governo independente de Guiné-Bissau (18 de julho de 1974), sem atender ao tratado de Consulta e Amizade com Portugal (1953) e antes que este o fizesse. O Brasil foi o primeiro país do mundo a reconhecer a independência de Angola (1975), em gesto que, como o anterior e outros reconhecimentos (Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe), simbolizava a nova política para a África.”

Segundo Amado Luiz Cervo (2002), a África Negra foi integrada à estratégia de inserção internacional da política externa do governo Geisel. Um dos resultados dessa estratégia foi o aumento expressivo das trocas comerciais do Brasil com a África entre 1972 e 1981. Nesse período, as exportações subiram de 90,4 milhões para 1,96 bilhão de dólares e as importações passaram de 152,9 milhões a 1,98 bilhão.

Depois do governo Geisel, a política para a África arrefeceu gradualmente, de modo que, nos anos 1990, embora tenha havido iniciativas no campo da diplomacia, como a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa em 1996, o continente estava relegado a segundo plano no que tange às prioridades de política externa. A década de 1990 marcou não somente o reforço da tendência de não conferir importância à África, mas também a ruptura com o compromisso com o desenvolvimento que caracterizou a política externa brasileira desde o início dos anos 1930. Durante seis décadas, políticos de esquerda e de direita se revezaram no governo e, embora pregassem métodos diferentes de gestão, todos tinham um

objetivo comum: o desenvolvimento do país – e a política externa serviria como um dos instrumentos para atingir essa meta.

Com o advento do neoliberalismo, fundamentado, em grande medida, nos ditames do Consenso de Washington, o desenvolvimento, apesar de, ao menos retoricamente, sempre ter sido desejado, deixou de constituir o guia das ações governamentais. Nesse contexto, a política externa não deveria servir como instrumento para se alcançar o desenvolvimento. De acordo com Amado Luiz Cervo (2002), o início da década de 1990 marca o fim do Estado desenvolvimentista e o início do Estado normal. O primeiro é aquele em que o Estado atua como empresário, controlando setores vitais da economia e tomando as rédeas do desenvolvimento. O segundo, por sua vez, caracterizou significativa parte dos países latino-americanos na década de 1990, como Argentina, Brasil e México, e traduz-se em um tipo de Estado que se submete aos interesses das nações hegemônicas, desmontando o núcleo central das economias dos países e enviando renda ao exterior (BUENO; CERVO, 2002: p. 456):

“O *Estado desenvolvimentista*, de características tradicionais, reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior. Trata-se do Estado empresário, que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e autonomia de segurança. (...) A experiência de uma década revela que esse paradigma [Estado normal] envolve três parâmetros de conduta: como Estado *subserviente*, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado *destrutivo*, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado *regressivo*, reserva para a nação as funções da infância social. 2

Percebe-se que, em termos de política externa, conquanto haja algumas semelhanças entre os governos Fernando Henrique e Lula, as divergências quanto à forma de inserção do Brasil no cenário internacional explicam, em parte, porque o processo de horizontalização acentuou-se no último governo e como a diplomacia deste pode ser comparada à PEI e ao Pragmatismo Responsável e Ecumênico. Nesse sentido, uma das principais diferenças refere-se à importância conferida pelo governo Fernando Henrique às relações tradicionais do Brasil, como com os Estados Unidos e com a Europa Ocidental. A idéia de que era melhor ser o último entre os primeiros do que o primeiro entre os últimos permeou a política externa chefiada por Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer, de modo que, a partir disso, se pode

compreender porque o Brasil não empreendeu maiores esforços para protagonizar iniciativas de cooperação na África, na Ásia e com países emergentes de forma geral. Compreende-se, também, porque a diplomacia era vista apenas como um instrumento secundário para se alcançar o desenvolvimento (HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010: p. 2):

“O Brasil se beneficiou das transformações na economia política global e da difusão de poder na direção dos países emergentes. Mas para se entender a ampliação da agenda externa brasileira nos últimos oito anos é necessário levar em conta as características da política externa do país neste período. Ao contrário do passado recente, quando a política externa era acessória à estabilidade macroeconômica e tinha função de garantir a credibilidade internacional, na atualidade, a política exterior, pró-ativa e pragmática, é um dos pés da estratégia de governo calcada em mais três pilares: manutenção da estabilidade econômica; retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neo-desenvolvimentista; e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas.”

Não se deve deduzir, contudo, que o governo Fernando Henrique tenha se subordinado, em toda e qualquer circunstância, aos interesses das grandes potências ou que tenha liderado uma diplomacia baseada em alinhamentos automáticos. O posicionamento combativo do Brasil em relação às pretensões draconianas dos Estados Unidos no contexto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) é apenas um exemplo de que a diplomacia brasileira soube defender os interesses do país em face de pressões hegemônicas, quando foi necessário. O que se busca destacar, quando se explicita a preferência desse governo pela ênfase nas relações tradicionais, é que essa foi uma política que favoreceu menos o adensamento da horizontalização da política externa brasileira, porquanto o reforço da cooperação política, econômica e técnica com países emergentes e de menor desenvolvimento relativo é essencial para o aprofundamento desse processo.

Lula representou uma retomada da PEI e, principalmente, do Pragmatismo Responsável e Ecumênico porque, desde o início de seu governo, formulou políticas concretas para regiões do mundo que tinham importância secundária para as diplomacias precedentes. Nesse âmbito, o continente africano ganhou enorme destaque e multiplicaram-se as articulações com outros países emergentes, as quais têm os mais diversificados objetivos, como ilustram o G-20 da OMC, o IBAS, os BRICS e a UNASUL, dentre outros.

Ao mesmo tempo em que o governo Lula representou uma retomada dos referidos governos militares, ele não se limitou a simplesmente reproduzir o que havia sido feito nos anos 1960 e 1970. Sua postura em relação à África é exemplo emblemático da convivência entre a retomada e a inovação. Por um lado, assim como nas gestões da PEI e de Geisel, o continente africano teve destaque na agenda diplomática do governo Lula; por outro lado, tentou-se inibir o tradicional assistencialismo internacional do qual a África sempre foi foco, por meio do incentivo à cooperação sul-sul. Segundo consta em relatório do Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2011: p. 34): *“In fact, during his eight years as the head of government, Lula was able to share a strong political message with his counterparts in the global South, especially in Africa: Brazil should be seen as a trustworthy partner and not simply as another donor”*. Sombra Saraiva se manifestou da seguinte forma sobre o assunto (SARAIVA, 2010: p. 176):

“(…) the new foreign policy adopted by Brazil towards Africa in the beginning of the 21st century is not a re-edition of the past. It's bolder in order to inhibit international assistencialism, disguised in the most varied forms of old fashioned technical cooperation, so that it will be part of the reconstruction of a logistic and productive infrastructure in Africa. It also encompasses a dimension related to citizenship and acknowledgement: the cooperation programs aiming to combat AIDS, the experiences involving SEBRAE, EMBRAPA's expertise, among other several companies from Brazil, which have been active in a number of African countries over the last years.”

Nesse contexto, o governo em questão não mediu esforços para estreitar as relações com a África, uma vez que enxergava no continente uma miríade de oportunidades que as outras regiões do globo não ofereciam. Em termos políticos, embora os países africanos isoladamente tenham pouca influência sobre o sistema mundial, o conjunto de países representa mais de 50 votos em foros internacionais, como as Nações Unidas. Para o Brasil, tradicional defensor do direito internacional e do multilateralismo, o apoio do continente é muito importante para alcançar metas como a de maior protagonismo internacional e de democratização dos foros multilaterais, a qual também é ansiada pelos países da África.

Em termos econômicos, as oportunidades para o Brasil são ainda mais claras. No que se refere ao comércio, a África é uma tradicional demandante de produtos manufaturados do Brasil, os quais têm difícil acesso a países centrais, seja pela questão da competitividade, seja

pela imposição de barreiras tarifárias e não tarifárias. Ao mesmo tempo, o total de comércio do Brasil com o continente é muito baixo se comparado a outras áreas do mundo, representando apenas cerca de 5% das exportações brasileiras. Isso significa que há um amplo espaço para crescimento do comércio bilateral, o que, por si só, é uma justificativa bastante razoável para se formular políticas específicas para o continente. No que tange aos investimentos, as possibilidades são igualmente significativas, pois muitos países da África têm crescido a taxas altas, o que requer investimentos diversos, como nas áreas de infraestrutura e energia. Para o Brasil, isso significa a oportunidade de internacionalizar muitas de suas empresas, como a Petrobras, que lidera vários projetos de extração de petróleo em alto mar na costa oeste da África (HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010: p. 11):

“A gradual recuperação de dinamismo nas transações comerciais Brasil-África a partir de 2000 se deveu a diversos fatores, em que se destacam as iniciativas interempresarias - especialmente com Nigéria, Angola, Argélia e África do Sul. No plano diplomático, desde 2003 foram inauguradas 16 novas embaixadas no continente ao qual o presidente Lula viajou dez vezes, visitou 20 países e criou a Cúpula África- America do Sul (2008). O interesse pela comunidade africana esteve também associado a motivações propriamente políticas em vista dos interesses do Brasil no tabuleiro mundial, em especial o de promover uma reformulação da estrutura decisória das Nações Unidas.”

Essas oportunidades em potencial existiam mesmo antes do governo Lula, mas elas foram aproveitadas de forma mais pragmática a partir de 2003, porque a ênfase em relações não tradicionais tinha como pano de fundo o retorno do desenvolvimentismo como prioridade. Entretanto, o desenvolvimentismo contemporâneo tem algumas características diferentes daquele que prevaleceu até o final da década de 1980, inserindo-se no conceito de *Estado logístico*, que é uma espécie de Estado desenvolvimentista contemporâneo, adaptado ao mundo globalizado (BUENO; CERVO, 2002: p. 457):

“O terceiro é o paradigma do Estado logístico, que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, para equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado.”

Essa nova era do desenvolvimentismo inaugurada pelo ex-presidente Lula se coaduna perfeitamente com a diversificação de parcerias, política e econômica, observada na década passada e é uma das explicações mais relevantes do adensamento do processo de horizontalização da política externa brasileira, pois a atuação internacional de instituições brasileiras diferentes do Itamaraty raramente ocorre em lugares em que não houve aproximação política prévia. Ademais, o foco no desenvolvimento abre espaço para que as relações bilaterais do Brasil com seus parceiros não se restrinjam à política e ao comércio, abrangendo outros setores, como os das finanças, da saúde e da agricultura, dentre outros, o que constitui a base do processo de horizontalização.

Cabe esclarecer que, quando se fala no reforço de relações bilaterais não tradicionais, não se deve deduzir que as relações tradicionais do Brasil, como com os Estados Unidos e com a Europa, foram negligenciadas na década passada. Pelo contrário, o governo Lula, por mais anacrônico que possa parecer, teve ótimo relacionamento com os Estados Unidos durante a gestão de George W. Bush. Quanto à Europa, o mesmo pode ser dito, tendo havido cooperação entre o país e o continente em todos os âmbitos. No comércio, por exemplo, a União Européia representou, durante o governo Lula, cerca de 25% das exportações brasileiras.

Deve restar claro, portanto, que o fato de o Brasil diversificar parcerias e buscar, por meios próprios, formas de se inserir mais efetivamente no sistema internacional, não significa entrar em conflito com parceiros tradicionais. Sempre haverá espaço para conferir o devido valor que essas parcerias merecem e, ao mesmo tempo, buscar novas oportunidades que tragam benefícios ao Brasil em seu objetivo de alcançar maior protagonismo internacional. O fato de o país ser visto pelos Estados Unidos cada vez mais como um interlocutor necessário, ao menos no que tange à América do Sul, demonstra que a diversificação de parcerias e a manutenção de relações tradicionais são complementares, e não excludentes.

Em suma, pode-se afirmar que a década passada, em termos de política externa, foi uma retomada da PEI e do Pragmatismo Responsável e Ecumênico porque se verificou o resgate de princípios do desenvolvimentismo, embora com uma roupagem e métodos novos. Isso implicou a consecução de esforços políticos para reaproximar o Brasil de regiões anteriormente deixadas em segundo plano. Essa aproximação, juntamente com o foco no desenvolvimento, tanto próprio quanto das nações periféricas em geral, constituiu um terreno fértil para o aumento da cooperação técnica em que o Brasil figurava no pólo ativo e,

consequentemente, para o adensamento do processo de horizontalização da política externa brasileira.

2.3 – Diplomacia presidencial

Contemporaneamente, o termo diplomacia presidencial é utilizado para se referir à política externa em que se verifica a participação pró-ativa do Presidente da República, além de suas responsabilidades comuns, como a assinatura de tratados internacionais. Na diplomacia presidencial, ocorre “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex officio, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de Estado e/ou pelo chefe de governo” (DANESE, 1999: p. 51). Segundo Pinheiro (2009), a política externa tem maior visibilidade e as decisões diplomáticas são mais ágeis quando o mandatário age como formulador e/ou porta-voz da política externa.

No Brasil, a política externa foi historicamente formulada e executada pelo Poder Executivo. Durante o Império, a centralização da diplomacia por esse Poder era muito ampla, uma vez que era o Imperador quem nomeava e destituía livremente os chefes de gabinete, que, por sua vez, formulavam a política externa juntamente com o Ministro dos estrangeiros, também escolhido arbitrariamente, de acordo com o contexto político. Mais do que isso, Dom Pedro Segundo pode ser considerado o precursor da diplomacia presidencial no Brasil, uma vez que usou seu prestígio pessoal, principalmente nas décadas finais do Império, para difundir a imagem do Brasil. Isso ficou conhecido como Diplomacia do Prestígio e essa imagem positiva do Imperador, visto como um homem ilustrado, foi um dos motivos que explicam o fato de a República e a deposição de Dom Pedro terem sido, a princípio, recebidas com certas ressalvas, inclusive por países tradicionalmente republicanos, como os Estados Unidos.

Com o advento da República, em 1889, o poder que o Congresso já tinha, durante o Império, de decidir sobre a incorporação de tratados internacionais foi mantido pela nova Constituição. Ainda permanecia, contudo, a prevalência do Executivo nessa seara. A gestão do Barão do Rio Branco na pasta dos Negócios Estrangeiros, que durou 10 anos, de 1902 a 1912, e teve, na prática, autonomia de ação, demonstra que, a despeito das competências do Congresso, o Executivo ainda prevalecia no que tange à formulação e execução da diplomacia. Herdeiro da Secretaria dos Negócios Estrangeiros, criada em 1822, o Itamaraty fortaleceu-se e consolidou-se ao longo do tempo, de modo que não se questionava sua

primazia na condução da política externa brasileira, sendo que sua relativa autonomia era válida até mesmo em relação ao Poder Executivo, ao qual o órgão é subordinado. Nesse contexto, a participação pessoal dos presidentes variou, mas só teve destaque significativo a partir do governo Fernando Henrique Cardoso.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 constitui não somente o principal marco da redemocratização no Brasil, mas também trouxe inovações significativas em termos de política externa, uma vez que prevê que a condução da diplomacia deve ser realizada pelos três Poderes. Ao Executivo cabe a formulação e decisão; ao Legislativo compete co-decidir, visto que esse Poder deve aprovar as decisões do Executivo; e ao Judiciário cabe a avaliação dos compromissos internacionais assumidos pelo país, no sentido de verificar se eles são compatíveis com a legislação brasileira, especialmente a constitucional. Observa-se que ainda se manteve o papel de destaque do Poder Executivo no que concerne à execução da política externa nacional, mas o simples fato de se dividir competências formalmente é algo bastante expressivo. Ademais, a redemocratização do Brasil surtiu efeito na inserção internacional do país, que se tornou mais ativo, gerando a necessidade para o Itamaraty de pensar novas formas de ação no plano internacional, que vinha sofrendo mudanças significativas, assim como o próprio Brasil.

Em se tratando das relações internacionais do Brasil, a Constituição de 1988 inovou, ao prever expressamente, em seu artigo quarto, alguns princípios que devem reger a atuação internacional do país. Nesse contexto destacam-se a prevalência dos direitos humanos (inciso II), a autodeterminação dos povos (inciso III), a não intervenção (inciso IV), a concessão de asilo (inciso X), dentre outros; todos eles com status constitucional a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Esse foi o pano de fundo que alicerçou a participação ativa de Fernando Henrique Cardoso na política externa nacional, inaugurando a diplomacia presidencial contemporânea no Brasil. O termo diplomacia presidencial foi amplamente utilizado durante a gestão do ex-presidente e significou mudanças práticas na execução da política externa nacional. A multiplicação de atores internacionais fez com que a antiga “autonomia pela distância”, vigente na década de 1980, fosse substituída pela “autonomia pela participação” e, nesse contexto, a tradicional liderança de ministros das relações exteriores e embaixadores em fóruns internacionais foi substituída ou complementada pela presença do ex-presidente. Um sintoma desse fenômeno foi o expressivo aumento do número de viagens presidenciais, se comparado

às gestões anteriores. Enquanto José Sarney e Fernando Collor fizeram uma média de sete viagens anuais, Fernando Henrique viajou em torno de 12 vezes ao ano, tendo saído do país em missões oficiais por mais de 90 vezes durante seus dois mandatos. No governo Lula, essa média aumentaria para mais de 15 viagens anuais, o que demonstra não somente a continuidade, mas o reforço da diplomacia presidencial nos anos 2000 (PASQUARELLI, 2010: p. 198):

“O contexto dos anos 1980 foi marcado pela crise do modelo nacional-desenvolvimentista, impulsionada pelo aumento da dívida externa e pelos choques do petróleo. E tal fato afetou a busca pela autonomia na política externa, que foi denominada como *autonomia pela distância*, onde havia a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para o mercado interno. Já nos anos 1990, as idéias de cunho liberal passaram a ganhar mais força. Passou-se a procurar, então, uma nova forma de dialogar com o mundo. Isso porque com o arrefecimento das tensões entre Leste e Oeste, o país passou a defender uma política externa que substituísse o termo *distância* pela expressão *participação* – cujo pressuposto era a adesão aos regimes internacionais sem a perda da capacidade de gestão da política externa”

Embora o exercício da diplomacia presidencial indique irremediavelmente uma diminuição relativa do poder do Itamaraty, cabe destacar que, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, a política externa teve seu foco principal nessa instituição, o que se confirma, por exemplo, pelo fato de que até os conselheiros presidenciais eram diplomatas. A diplomacia presidencial implicou mudanças importantes no que se refere à forma como a política externa é executada no Brasil, mas nota-se que, em geral, Fernando Henrique limitou-se a manter uma abordagem mais tradicional da diplomacia, considerando-a apenas acessória ao processo de desenvolvimento do país. Ademais, a liderança pessoal do ex-presidente no plano internacional não objetivava alçar o Brasil a posição de líder no sistema mundial ou mesmo no sub-sistema sul-americano. Entretanto, no início dos anos 2000, que coincidiu com o final da presidência de Fernando Henrique, observou-se um posicionamento mais próximo do que ocorreria no governo Lula, pois a eleição de George W. Bush, nos Estados Unidos, acarretou o unilateralismo norte-americano, fazendo que o Brasil se aproximasse mais efetivamente de países como a China, a Índia e a África do Sul e usasse as negociações da ALCA para avançar no acordo MERCOSUL - União Europeia.

Quando Lula assumiu a presidência, a pluralidade de atores internacionais tinha se confirmado como tendência e a multipolaridade, com o crescimento bastante expressivo de alguns países emergentes, como a China e a Índia, parecia ser um processo natural. Nesse contexto, Lula reforçou o exercício da diplomacia presidencial, embora tenha conferido enfoque diverso a vários assuntos dessa área (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010: p. 7):

“(...) ao mesmo tempo que ao longo dos dois mandatos do presidente Lula foi visível a multiplicação de atores no campo da política externa, não pode ser menosprezado o protagonismo do mandatário no cenário internacional acompanhado por seu estilo afirmativo.”

A tentativa de diferenciação da diplomacia presidencial exercida por Fernando Henrique começou pelo próprio termo, que foi substituído por “Ativismo Diplomático” na gestão de Lula. Conquanto os dois termos tenham, na essência, o mesmo significado – participação ativa do Chefe de Estado/Governo na política externa –, deve-se destacar que a intensidade dessa participação atingiu patamares inéditos no governo Lula e que se conferiu prioridade a assuntos e regiões do mundo que estavam em segundo plano na década anterior (ALMEIDA, 2004: p. 164 e 165):

“Sem dúvida alguma, do ponto de vista da forma, a diplomacia do governo Lula ostenta um ativismo exemplar, representado por um intenso programa de diplomacia presidencial (...), complementado por um ainda mais ativo circuito de contatos, viagens de trabalho e conversações a cargo do chanceler e, de maneira algo inédita para os padrões do Itamaraty, do próprio Secretário-Geral das Relações Exteriores, funcionário normalmente (e tradicionalmente) dedicado às lides administrativas e aos assuntos de “economia doméstica” da Casa.”

Na definição do chanceler do governo Lula, Ministro Celso Amorim, a diplomacia dessa gestão foi “ativa e altiva”. Essas características se explicam pelo viés mais dinâmico do ex-presidente Lula e pelo fato de ter se dado real ênfase, além da retórica que marcou o governo precedente, a temas como o multilateralismo, a cooperação sul-sul e a liderança brasileira. Segundo manifestação do Banco Mundial sobre o assunto (BANCO MUNDIAL, 2011: p. 33): *“Brazil’s success can be explained by several factors, including its economic stability and democratic system of government. In addition are the international scope of the*

Brazilian Workers' Party and the personal charisma of Brazil's former president, Luiz Inácio Lula da Silva.”

Observou-se uma mudança de foco na política externa, em que a mencionada meta de ser “o último entre os primeiros” foi substituída pelo objetivo de protagonismo internacional, principalmente dentre os países emergentes. Nesse sentido, a pretensão de conseguir uma vaga de membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, que é antiga, mas, ao mesmo tempo, sempre havia sido tácita, passou a ser expressa, e a atuação do ex-presidente Lula transformou-se, frequentemente, em um instrumento para angariar apoio a esse pleito. O importante apoio dos membros permanentes Grã-Bretanha, França e Rússia foi conquistado durante a presidência de Lula graças, em parte, à sua atuação pró-ativa durante os oito anos de mandato.

Observou-se, especialmente a partir de 2003, a politização da diplomacia nacional. O governo Lula posicionou-se sobre os principais assuntos que estiveram em voga no plano internacional e isso acabou por transformar a política externa, assunto tradicionalmente restrito ao interesse de especialistas, em assunto de interesse da sociedade em geral, que, atualmente, discute e opina sobre as estratégias diplomáticas do governo com uma frequência e intensidade inéditas (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010: p. 4):

“Nos fóruns multilaterais internacionais, nas relações bilaterais, na diversificação dos temas em discussão – da saúde pública internacional à proliferação nuclear -, o governo Lula buscou posicionar-se. Esta maior projeção internacional por um lado criou expectativas sobre a presença e participação do país nos debates, aumentando ainda mais sua visibilidade. Por outro lado, implicou em maior diversidade e pluralidade de atores e de interesses relacionados aos temas internacionais, o que nem sempre ocorreu de forma convergente com os objetivos perseguidos pelo governo.”

Percebe-se, portanto, que se verificaram mudanças importantes na política externa do governo Lula, as quais permitiram não somente a busca de maior equilíbrio entre os Estados, mas também uma grande projeção do Brasil no plano internacional e, concomitantemente, a manutenção de relações cordiais frutíferas com os países centrais. Para Vigevani e Cepaluni (2007), dentre essas mudanças, quatro se destacam: o maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico e cultural; o comprometimento em evitar acordos que comprometessem o desenvolvimento nacional; a busca de equilíbrio internacional; e o

fortalecimento das relações bilaterais e multilaterais, de modo a aumentar o peso do Brasil em foros internacionais.

Em uma comparação breve sobre as diplomacias presidenciais de Fernando Henrique e Lula, pode-se afirmar que (ALMEIDA, 2004: p. 178):

“No plano mais geral, FHC manteve uma abordagem tradicional da diplomacia e a via como tendo um papel acessório no processo de desenvolvimento. Lula, por sua vez, deseja promover uma política externa criativa (definida como “ativa e altiva” por seu chanceler), e acredita que ela tem um papel substantivo na conformação de um “projeto nacional”. FHC entretinha um diálogo com outros líderes mundiais, buscando um melhor ambiente cooperativo para o desenvolvimento do Brasil. Lula, de seu lado, busca exercer uma liderança regional e internacional para mudar substantivamente e trazer justiça ao mundo, bem como implantar uma “nova geografia comercial”.

Em se tratando da diplomacia presidencial exercida por Lula, um aspecto é especialmente relevante para esta pesquisa: a concentração de esforços para alcançar uma reaproximação efetiva com o continente africano. Somente de viagens do ex-presidente, geralmente acompanhado por comitivas de empresários para potencializar as oportunidades comerciais e de investimento, foram dez vezes e vinte e três países¹⁹, alguns dos quais Lula visitou mais de uma vez. Esse número é muito superior ao de qualquer outro governo. Fernando Henrique, por exemplo, esteve no continente apenas por quatro vezes, visitando o total de três países. Outro fato significativo é o número de embaixadas brasileiras que foram abertas no continente durante os oito anos do governo Lula: 17. Segundo relatório do Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2011: p. 40):

“Presidential diplomacy played a large role in the government’s focus on Africa under President Lula da Silva. During his first administration, Lula launched a foreign policy initiative that gave greater weight to relations between Brazil and Africa. Several presidential speeches and remarks by top officials revealed a strong political mandate that guided most federal institutions to either create or reinforce their ties according to the new priorities.”

¹⁹ 2010. Catálogo da Agência Brasileira de Cooperação – A cooperação técnica do Brasil para a África. http://www.abc.gov.br/download/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf

Por razões já explicitadas anteriormente, a África passou a ser enxergada como uma fronteira de possibilidades, e isso, aliado aos laços culturais que ligam o Brasil ao continente e ao esforço pessoal de Lula em prol da reaproximação, resultou no adensamento sem precedentes das relações bilaterais. Lula adicionou à “autonomia pela participação” do governo Fernando Henrique a “autonomia pela diversificação”, o que explica a ênfase nas relações sul-sul e o esforço para intensificar o relacionamento com a África.

Nesse contexto, a cooperação técnica sempre aparecia como uma possibilidade no “cardápio” de vantagens que o Brasil tinha a oferecer, sendo que o fato de o próprio ex-presidente ter sido, muitas vezes, o porta-voz dessas oportunidades conferia mais credibilidade e efetividade às cooperações que se buscavam estabelecer. Oficialmente, o Itamaraty não aceita a classificação do Brasil como um *emerging donor* (doador emergente), expressão que tem sido comumente utilizada para se referir a países emergentes que têm se engajado em políticas de cooperação para o desenvolvimento. Pelo contrário, o país tem se esforçado para diferenciar a cooperação para o desenvolvimento que executa com aquela fornecida por outros países, principalmente os centrais. “O Brasil não se considera (...) um *emerging donor*. O Brasil considera que a cooperação sul-sul não deve ser concebida como uma ajuda (“aid”), mas sim como uma parceria” (PATRIOTA, 2011). O Ministério das Relações Exteriores define a ação brasileira nessa seara como sendo *demand driven*, ou seja, projetos de cooperação só se concretizariam por meio da iniciativa de quem deseja receber ajuda, o que permite ao Itamaraty alegar que a cooperação ocorre sempre nas áreas em que os países em desenvolvimento realmente necessitam de ajuda, e não em áreas escolhidas pelo pólo ativo da cooperação, como ocorre na maior parte das vezes quando nações desenvolvidas estão no pólo ativo (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010: p. 13):

“Para o Brasil a CSS [Cooperação Sul-Sul] combina motivações de política externa com a capacidade de atender demandas de assistência técnica específica e ao mesmo tempo pretende evitar a reprodução das lógicas de assistência Norte-Sul. A CSS oferecida pelo Brasil corresponde a um meio e a um fim. Através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) o país vem procurando configurar seu próprio estilo de cooperação horizontal com ações que visam construir pontes de transmissão e intercambio de conhecimento, lealdades políticas e sociais com outros países em desenvolvimento.”

Segundo a visão oficial do Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2011):

“A cooperação técnica sul-sul brasileira caracteriza-se pela transferência de conhecimentos, pela ênfase na capacitação de recursos humanos e pela concepção de projetos que reconheçam as especificidades de cada país. Realiza-se com base na solidariedade que marca o relacionamento do Brasil com outros países em desenvolvimento. A cooperação técnica brasileira é livre de condicionalidades e não prevê lucros. Responde a demandas de países em desenvolvimento que acreditam que nossas soluções podem servir de referência para suas políticas e práticas. (...) os projetos de cooperação técnica trilateral devem incluir nossos princípios, isto é, devem ser “demand driven”, destituídos de condicionalidades e sem fins lucrativos.”²⁰

Verificar se esse quesito *demand driven* é completamente cumprido quando se estabelecem cooperações técnicas entre o Brasil e outros países em desenvolvimento exigiria uma pesquisa exclusiva para esse assunto. Entretanto, mesmo presumindo que isso ocorra, é inegável que a expertise de instituições como a Embrapa e a Fiocruz servem, no mínimo, de propaganda eficaz para tornar o Brasil mais atrativo em termos de parcerias. Funcionários da Embrapa, por exemplo, em alguns relatos sobre o assunto, deixaram claro que a atuação pessoal de Lula, em visitas à África, à Ásia (especialmente a China) e à América Latina, foi a grande responsável pela internacionalização da empresa pública (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010: p. 11):

“Atualmente a África corresponde ao principal destino da assistência técnica concedida pela Agencia Brasileira de Cooperação (ABC), em resposta a demandas provenientes das representações diplomáticas, ou a ofertas configuradas no contexto de visitas presidenciais. A oferta de cooperação do Brasil no continente africano ganhou novo impulso a partir da ação conjunta da diplomacia profissional e presidencial na África, a ação da ABC acompanhada por uma rede de projetos ministeriais (...). A atuação no continente africano vem sendo instrumentalizada pelas agências especializadas do Estado, especialmente a Embrapa na área de produção de alimentos, Fiocruz no campo da saúde (concentrado no combate a HIV/AIDS e Malária) e SENAI para a projetos de formação profissional (...). Os projetos de cooperação técnica ofertada pelo Brasil, mesmo quando implementados por organizações não-

²⁰ Fonte: sítio do Ministério das Relações Exteriores: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica>. Consultado em 06/12/2011.

governamentais por demanda do governo brasileiro, também tem sido importante promotores de vínculos com os países africanos.”

As conseqüências da atuação pessoal do ex-presidente e da diversificação promovida pela política externa da Era Lula são diversas e, geralmente, positivas. O aumento de alternativas em relação à influência política e econômica dos países centrais é um dos principais resultados. Outra conseqüência, não menos importante e não necessariamente positiva, é a gradual perda de influência do Itamaraty, que sempre desfrutou de grande autonomia e independência. Nesse aspecto, a diplomacia presidencial e o processo de horizontalização da política externa brasileira aparentemente concorrem para esse enfraquecimento do Ministério das Relações Exteriores, uma vez que ambos se apropriam de atividades que anteriormente eram exercidas de forma exclusiva pela instituição (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010: p. 3):

“A política internacional do Brasil alargou como nunca sua ancoragem institucional com base na mobilização de múltiplas agências do Estado com agendas externa próprias ou complementares às linhas de ação do Itamaraty. Esta renovada “estatalidade” da ação internacional vem sendo acompanhada por um dinamismo empresarial marcado pela globalização de seu mapa de investimentos externos com ênfase nos países em desenvolvimento, sejam estes na América Latina - especialmente América do Sul -, na África ou na Ásia.”

A discussão sobre os prós e os contras em relação à quebra do relativo monopólio do Ministério das Relações Exteriores será feita posteriormente, quando da análise das conseqüências concernentes ao estudo dos casos concretos. O que compete analisar agora é a influência da diplomacia presidencial sobre o processo de adensamento da horizontalização da política externa brasileira. Nesse sentido, diante do que foi exposto anteriormente, conclui-se que a diplomacia presidencial, principalmente a exercida pelo ex-presidente Lula, é uma das principais causas do aprofundamento do processo em questão.

No caso das instituições que serão estudadas no próximo capítulo – Embrapa e Fiocruz –, elas, pela reconhecida competência em suas áreas de atuação, serviram de “vitrine”, que foi exibida diversas vezes por Lula em suas viagens, especialmente à África. No que tange ao processo como um todo, independentemente de instituições em particular, a diplomacia presidencial foi igualmente importante para que a horizontalização da política externa

brasileira ganhasse força. Isso ocorreu porque esse processo é baseado no aumento da cooperação em geral, seja técnica, política ou econômica, de modo que se requer, geralmente, a participação de instituições especializadas, como o BNDES e o Sistema S (Sebrae, Senai e Senac), por exemplo. A cooperação, por sua vez, foi uma política capitaneada e fomentada pessoalmente pelo ex-presidente, o que demonstra que diplomacia presidencial e horizontalização da política externa brasileira estão intimamente relacionadas.

2.4 – Experiência brasileira para resolver problemas comuns a países em desenvolvimento e disponibilidade de compartilhar conhecimento.

Outro fator decisivo que contribuiu para o adensamento do processo de horizontalização da política externa brasileira foi o *know how* que o Brasil desenvolveu, principalmente na última década, concernente a problemas que são comuns em países periféricos e que constituem entraves significativos para o desenvolvimento. A base disso está, mais uma vez, nas prioridades do governo Lula, tanto no plano interno quanto no externo (PATRIOTA, 2011):

“O Brasil foi capaz de encontrar soluções próprias que podem aplicar-se outros países em desenvolvimento. A formação multicultural e multi-étnica do Brasil contribui para a adaptação de nossas propostas às características de outros países da América Latina, África, Oriente Médio, Ásia e Oceania.”²¹

Sobre o assunto o Banco Mundial se manifestou da seguinte forma (BANCO MUNDIAL, 2011: p. 34):

“At that time [2003], the federal government elaborated a series of new public policies (and adapted and revised older policies) that would later be internationally recognized as successes (ActionAid 2010).¹⁵ In 2004, a number of Brazilian institutions started “internationalizing,” a process that involved a new set of priorities, such as increasing Brazil’s role as a global actor. By 2005–06, Brazil was already a provider—no longer only a recipient—of development cooperation.”

²¹ Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/seminario-2011cooperacao-tecnica-brasileira-agricultura-seguranca-alimentar-e-politicas-sociais201d-2013-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-roma-24-de-junho-de-2011> Consultado em 10/12/2011.

Internamente, uma das metas principais do governo Lula foi a de extinguir a pobreza extrema. O programa Fome Zero, que teve início em 2003 e se baseou na distribuição de renda a famílias pobres, pode ser considerado bem-sucedido: enquanto o censo de 2000 mostrou que 33% da população brasileira estavam abaixo da linha da pobreza, uma pesquisa do IBGE de 2011 revelou que essa porcentagem diminuiu para 8,5% da população. O programa em si não foi exportado pelo governo para outros países, mas não somente serviu de modelo para várias nações que pretendem superar a pobreza extrema, mas também sinalizou a volta da ênfase na questão do desenvolvimento, que havia perdido importância na década anterior e que está na base da cooperação sul-sul, a qual, por sua vez, é essencial para o aprofundamento do processo de horizontalização da política externa brasileira.

“O Brasil possui um importante acervo de conhecimentos técnicos e soluções imaginativas que podem ser aplicados em países com carência de recursos e de “know-how”. A estratégia maior da cooperação técnica prestada pelo Brasil, que não é assistencialista, não tem fins lucrativos nem pretensões comerciais e está centrada no fortalecimento institucional de nossos parceiros, condição fundamental para que a transferência e a absorção de conhecimentos sejam efetivas.”²²

Dentre os programas e projetos que foram desenvolvidos internamente no país e que se relacionam, de forma direta, com o tema desta pesquisa, encontram-se o programa de tratamento da AIDS e o PRODECER; este último desenvolvido pela EMBRAPA. O primeiro teve origem ainda no governo Fernando Henrique, tendo sido mantido durante toda a gestão de Lula. Nesse contexto, o ano de 2001 é considerado um marco, pois o Brasil e outros países emergentes, principalmente a Índia e a África do Sul, conquistaram uma vitória importante no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), ao aprovarem o Licenciamento Compulsório de Fármacos no início da Rodada Doha. Isso significou a possibilidade de uma espécie de quebra de patentes de laboratórios farmacêuticos, em casos bastante restritos e comprovados de epidemias ou graves ameaças à saúde global.

A AIDS encaixou-se nos requisitos exigidos pela regulamentação da OMC e, a partir desse marco, o Brasil, que já era referência mundial no tratamento da doença, pôde potencializar ainda mais seu programa de combate à AIDS, uma vez que passou a produzir os medicamentos a custos mais baixos do que os fornecidos por laboratórios internacionais. Em

²² Fonte: [sítio da Agência Brasileira de Cooperação: http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDIntroducao.asp](http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDIntroducao.asp) Consultado em 10/12/2011.

termos de horizontalização da política externa brasileira, esse projeto foi um dos pilares de seu adensamento, especialmente no que tange à África. Segundo a Organização Mundial da Saúde, estima-se que 68% de todas as pessoas infectadas pelo vírus da AIDS no mundo estejam no continente, de modo que a cooperação do Brasil foi e é significativa para que esse grave problema, principalmente na África subsaariana, seja amenizado.

O segundo projeto que exemplifica como a experiência do Brasil em algumas áreas serviu de alicerce para o adensamento do processo de horizontalização é o PRODECER, que desenvolveu formas eficientes de adaptação do bioma cerrado para a agricultura. O cerrado tem solos de acidez relativamente elevada, o que diminui consideravelmente a produtividade das culturas plantadas nessas terras. A EMBRAPA, por meio do projeto em questão, logrou corrigir a acidez desses solos e tornar as terras do cerrado uma das mais produtivas do mundo, como demonstram os números da cultura brasileira de soja, por exemplo, que é, nos dias atuais, a de maior produtividade no globo, estando à frente, inclusive, dos Estados Unidos.

Mais uma vez, trata-se de um tema que interessa a grande parte dos países periféricos e semi-periféricos, incluindo os do continente africano, pois a agricultura está na base da economia da maioria dessas nações, representando parte significativa de seus produtos internos brutos. Em se tratando do projeto desenvolvido pela EMBRAPA, cabe ressaltar que o solo da África, de forma geral, é razoavelmente parecido com o cerrado, no que tange à composição química. Isso significa que a cooperação do Brasil, nesse setor, teria o potencial de aumentar significativamente a produtividade da agricultura africana, introduzindo técnicas avançadas que dificilmente seriam desenvolvidas pelos países desse continente. De fato, é isso o que vem ocorrendo nos Estados africanos com os quais o Brasil coopera, por meio da EMBRAPA, através de compartilhamento de conhecimento e tecnologia. No continente, a adaptação do solo favoreceu, dentre outros produtos, o cultivo do algodão, que, a princípio, foi experimentado em fazendas modelo, e, atualmente, vem sendo plantado, com sucesso, em diversos países do continente, como o Mali. Segundo relatório do Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2011: p. 39):

“Because the problems faced by Brazil in past decades overlap with many of those today in countries from the global South, the solutions found through Brazil’s innovative public policies tend to be useful to southern countries. This is especially true in Africa and South America,

where cultural, historical, demographic, geological, and socioeconomic links with Brazil are strong.”

Esses projetos, executados primeiramente no âmbito interno e, frequentemente, compartilhados por meio de cooperação técnica, explicam-se, em grande medida, pela tônica desenvolvimentista retomada pelo governo Lula. Cabe destacar, nesse contexto, que essa tônica não se restringiu à defesa exclusiva do desenvolvimento brasileiro. O discurso oficial desse governo sempre girou em torno do direito de todos os povos ao desenvolvimento e à defesa da erradicação da miséria. Para tanto, a política externa brasileira durante o governo Lula foi grande partidária da diminuição das assimetrias econômicas entre os países, o que explica, pelo menos em parte, a ênfase na cooperação sul-sul e o conseqüente adensamento do processo de horizontalização. Nas palavras do ex-ministro das relações exteriores, Celso Amorim, a diplomacia brasileira buscou, dentre outros objetivos, uma “globalização mais justa, humana e inclusiva” e essa meta certamente contribuiu para o aumento de participação de instituições diferentes do Itamaraty na política externa brasileira (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010: p. 7):

“A fórmula adotada pelo governo Lula tem sido vincular um novo acervo de políticas sociais que atacam a pobreza e a desigualdade no plano doméstico com uma ativa diplomacia presidencial. Ao mesmo tempo em que se transformou a questão social numa bandeira de política externa, buscou-se combinar um espaço próprio da presidência com os recursos institucionais e profissionais do Estado brasileiro.”

O histórico do Brasil em relação à cooperação técnica já foi analisado no capítulo anterior, mas é importante frisar sua importância atual para o aumento da participação de instituições diversas do Itamaraty na execução da política externa nacional. Nesse sentido, o crescimento da ABC, que é o principal órgão responsável por mediar as cooperações técnicas que envolvem o Brasil, é muito emblemático da importância que a cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) adquiriu nos últimos anos. O incremento bastante expressivo dos recursos financeiros orçamentários e não orçamentários desse órgão, expressos nas tabelas abaixo, é um demonstrativo claro de que a CTPD figura, contemporaneamente, como uma prioridade para os governos.

Tabela de recursos financeiros não orçamentários²³ (1995-2005)

Recursos do Fundo de rendimentos PNUD utilizados na CTPD:

ANO	RECURSOS EM USD
1998	5.343.379,00
1999	11.818,69
2000	-
2001	5.233.256,37
2002	5.839.922,00
2003	-
2004	7.184.713,00
2005	-
TOTAL	23.613.089,06

Tabela de recursos financeiros orçamentários²⁴ (1995-2005)

Evolução do orçamento da ABC de 1995 a 2005:

ANO	Orçamento da ABC em R\$	Variação em R\$	Variação percentual
1995	311.736,00	-	-

²³ Fonte: PUENTE, Carlos Afonso. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília, FUNAG, 2010.

²⁴ PUENTE, Carlos Afonso. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília, FUNAG, 2010.

1996	332.648,00	20.912,00	6,7%
1997	970.000,00	637.352,00	191,6%
1998	706.950,00	-263.050,00	-27,1%
1999	497.320,00	-209.630,00	-29,7%
2000	543.572,08	46.254,08	9,3%
2001	467.800,00	-75.774,08	-13,9%
2002	4.651.200,00	4.183.400,00	894,3%
2003	4.500.000,00	-151.200,00	-3,3%
2004	7.999.914,06	3.499.914,06	77,8%
2005	37.729.900,00	29.729.985,94	371,6%

Nota-se que, a partir do governo Fernando Henrique, há um aumento significativo do orçamento da ABC, que, no início desse governo, contava com cerca de R\$ 311 mil reais e, ao final do segundo governo, já dispunha de cerca de R\$ 4,5 milhões de reais. Esse aumento foi ainda mais expressivo durante a gestão de Lula, que havia direcionado, em 2010, R\$ 65 milhões de reais para a agência, ou seja, uma média de 169 vezes mais do que se gastou no início do governo Fernando Henrique e 11 vezes mais do que foi gasto no primeiro ano do próprio governo Lula. A previsão para 2011 é de R\$ 92 milhões, o que confirma a tendência de aumento da CTPD, inclusive no governo Dilma Rousseff²⁵.

Segundo o sítio da Agência, a cooperação técnica é desenvolvida, no Brasil, de acordo com duas vertentes: a cooperação horizontal e a cooperação recebida do exterior. A primeira delas guarda estreita relação com o adensamento do processo de horizontalização da política externa brasileira. Conquanto a criação da Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CGPD) tenha ocorrido concomitantemente à da ABC, em 1987, diretrizes governamentais de prioridades da Agência, a partir de 2004, explicam muitos dos pressupostos analisados anteriormente. Nesse sentido, dentre as quatro primeiras prioridades

²⁵ Fonte: Catálogo da Agência Brasileira de Cooperação, publicado em 2010.

enumeradas pela ABC estão, primeiramente, os compromissos assumidos em viagens do Presidente da República e do chanceler e, em segundo lugar, os países da África, em especial os Palops (países de Língua Portuguesa).

As formas de concretizar a cooperação sul-sul em que o Brasil se encontra no pólo ativo são basicamente três: a bilateral, quando o Brasil figura sozinho no pólo ativo da cooperação; a triangular, que ocorre quando o Brasil se articula com outro país, geralmente desenvolvido, para cooperar com um terceiro Estado; e a multilateral, que tem o envolvimento de organizações internacionais, como a ONU, por exemplo. Nos projetos bilaterais, o financiamento geralmente passa pela ABC, podendo incluir outros órgãos também, como as próprias instituições que fornecem cooperação técnica ou bancos brasileiros, como o BNDES e a Caixa Econômica Federal.

Os projetos de cooperação triangular, por sua vez, baseiam-se, via de regra, no seguinte formato: o Brasil fornece sua expertise na área técnica que for solicitada e o país desenvolvido que participa é responsável pelo financiamento. As experiências políticas e culturais das nações em desenvolvimento são, geralmente, mais próximas da realidade dos países de menor desenvolvimento relativo, o que contribui para o sucesso desse tipo de cooperação. Nesse contexto, o principal parceiro do Brasil é o Japão, que é representado pela Japan International Cooperation Agency (JICA). Outros parceiros significativos são a Alemanha e os Estados Unidos.

“No âmbito da Cooperação Brasil-Japão, o *Japan-Brazil Partnership Program* (JBPP) constitui um dos Programas centrais. Este programa, que hoje passa por um processo de expansão e aprofundamento, em um primeiro momento visou à realização de projetos de cooperação triangular endereçados aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e o Timor-Leste. Com este objetivo, foram instaurados dois programas quinquenais. O primeiro, em parceria com a FIOCRUZ, contempla a área da *Formação de Tutores em Educação a Distância em Saúde Pública*. O último, na área da Agricultura, em parceria com a EMBRAPA, versa sobre os temas *Manejo de Frutas Tropicais e Manejo da*

Mandioca. Este último tema, devido ao seu êxito, já é cogitado para ser realizado com países africanos não-lusófonos, como Gana.²⁶

No âmbito dos organismos internacionais, os projetos de cooperação técnica concentram-se principalmente em três deles: a CPLP, o Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP) e o IBAS. Percebe-se que o Brasil não se furta de procurar os mais diversos meios para viabilizar seus projetos de cooperação técnica com outros países em desenvolvimento. Os números e os fatos mostram que existe uma tendência de que essa política de cooperação se transforme em política de Estado, e não meramente de governo, pois a projeção internacional do país deve aumentar nas próximas décadas e, com isso, é natural que as responsabilidades do país também aumentem.

A visão oficial dos governos atual e imediatamente anterior a ele é a de que a cooperação técnica é

“um importante instrumento de desenvolvimento; que auxilia o país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos e a superar restrições que dificultem seu crescimento”. Dessa forma, a atuação do CGPD constitui “importante instrumento de política externa, do qual o Brasil tem-se servido para assegurar presença positiva e crescente em países e regiões de interesse primordial”.²⁷

Ressalta-se que a existência e a atuação da ABC significam que há certa centralização no processo de horizontalização, o qual, por definição, implica descentralização da execução da diplomacia brasileira. Essa aparente contradição pode ter efeitos positivos, pois, ao mesmo tempo em que não se inibe a participação de instituições gabaritadas que estão fora da alçada do Ministério das Relações Exteriores na política externa brasileira, a atuação dessas instituições passa por algum controle, uma vez que a Agência é parte integrante do Itamaraty e é responsável por fazer a mediação dos acordos de cooperação técnica entre o Brasil e qualquer outro país ou organização internacional.

Em suma, a ABC, ao menos na teoria, deve funcionar como um agente catalisador das cooperações técnicas que envolvem o Brasil. Isso simboliza, de certa forma, a institucionalização da horizontalização da política externa brasileira, ao mesmo tempo em que

²⁶ Fonte: [sítio da Agência Brasileira de Cooperação: http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaTriangular.asp](http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaTriangular.asp). Consultado em 10/12/2011.

²⁷ Fonte: [sítio da Agência Brasileira de Cooperação: http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDIntroducao.asp](http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDIntroducao.asp). Consultado em 10/12/2011

impõe alguns limites a esse processo, resguardando a participação, ainda que indireta, do Ministério das Relações Exteriores em todos os assuntos relacionados à diplomacia.

Observou-se, neste capítulo, que vários fatores concorreram para que o processo de horizontalização da política externa brasileira se adensasse na década passada. Dentre eles, um tem especial importância e se diferencia de todos os outros, uma vez que não se relaciona com características internas do Brasil. Trata-se do fim da Guerra Fria e da conseqüente mudança drástica do cenário internacional após esse marco histórico. Além de se diferenciar dos outros fatores, o fim da bipolaridade exerceu influência sobre eles, direta ou indiretamente, de modo que o objeto desta dissertação talvez sequer existisse, caso a ruptura com uma ordem bipolar que vigou por mais de quatro décadas não houvesse acontecido.

No que se refere aos fatores de ordem interna, destacam-se principalmente dois motivos. O primeiro é o novo viés da cooperação sul-sul e o conseqüente aumento da CTPD, da qual o incremento na atuação internacional de instituições diferentes do Itamaraty depende diretamente. O segundo trata-se da diplomacia presidencial, em especial a atuação pessoal do ex-presidente Lula, porquanto ela foi essencial para concretizar outros aspectos relevantes para o adensamento do processo de horizontalização, como a nova ênfase dada à cooperação sul-sul. Não obstante, é pertinente ressaltar que não se deve hierarquizar rigidamente os elementos que concorreram para o aprofundamento do processo em tela, pois cada um, em sua particularidade, é importante para explicar o fenômeno da multiplicação de instituições que participam, de alguma forma, da política externa brasileira contemporânea.

Para entender o funcionamento dessa divisão de responsabilidades, analisar-se-á, no próximo capítulo, dois casos concretos. Nesse sentido, será objeto de estudo a atuação de duas das principais instituições brasileiras que têm projetos internacionais: a EMBRAPA e a FIOCRUZ.

3 – A atuação internacional da FIOCRUZ e da EMBRAPA

3.1 – Considerações iniciais

O processo de horizontalização da política externa brasileira traduz a participação de instituições diferentes do Itamaraty em projetos internacionais que afetam, de certa forma, a diplomacia nacional. Para tanto, não é necessário que essas instituições concentrem suas atuações em países em desenvolvimento. Quando a EMBRAPA abre escritório na França e o BNDES na Grã Bretanha, por exemplo, isso interfere, mesmo que de maneira tangencial, nas relações do Brasil com esses países.

Embora esse seja um aspecto relevante do processo de horizontalização, ele será deixado em segundo plano nesta pesquisa, porque os projetos em países em desenvolvimento têm se mostrado muito mais numerosos, além de guardarem um simbolismo maior, uma vez que representam a tentativa de concretização de um velho discurso brasileiro: o direito de todas as nações ao desenvolvimento. Ademais, a atuação de instituições brasileiras em benefício de países mais carentes tem, geralmente, repercussão política internacional maior, interferindo mais, portanto, na política externa brasileira.

Nesse cenário, escolheu-se pesquisar a FIOCRUZ e a EMBRAPA porque suas áreas de atuação, saúde e agricultura respectivamente, são fundamentais para o desenvolvimento dos países em geral, e, especialmente, das nações empobrecidas, que costumam ter problemas graves de saúde pública e economias baseadas no setor primário. Além disso, essas instituições são conhecidas pelo alto nível de capacidade técnica, o que proporciona certa uniformidade na presente análise do processo de horizontalização, a qual seria mais complexa, caso se estudassem instituições muito díspares em termos de qualificação técnica (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010: p. 4):

“Alguns ministérios vêm apresentando atuação especialmente destacada, como o Ministério da Agricultura, através da presença da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) em países africanos e sul-americanos. Sua atuação busca auxiliar, promover e fomentar o desenvolvimento social e o crescimento econômico através da transferência de tecnologia e Da troca de conhecimentos e de experiências no campo da pesquisa agropecuária. Embora sem o requisito da condicionalidade, de todo antitético aos princípios da Cooperação Sul-Sul (CSS), a atuação desta empresa no campo da capacitação para o

desenvolvimento vem potencializando as oportunidades de negócios para empresas brasileiras na região. Na mesma linha de atuação, o Ministério da Saúde através da sua Assessoria Internacional e de órgãos a ele vinculados como a Fiocruz desenvolve inúmeros projetos de cooperação técnica no exterior. De fato, a presença marcante da Saúde na agenda internacional do Brasil e a atuação de agências específicas neste campo com forte poder de iniciativa, já é responsável pela adoção de uma nova qualificação no âmbito da diplomacia, a chamada Diplomacia da Saúde.”

A escolha da África, por sua vez, explica-se não somente em razão de o continente ter grande potencial para ser beneficiário de projetos nessas áreas, mas também porque guarda algumas similaridades com o Brasil e porque se tornou uma das prioridades da política externa brasileira nos anos 2000.

3.2 – A FIOCRUZ na África

A Fundação Oswaldo Cruz tem sua origem em 1900, quando foi criado o Instituto Soroterápico Federal, que visava a fabricar soros e vacinas contra a peste bubônica. Oswaldo Cruz, a princípio, assumiu a direção técnica do Instituto, tornando-se, mais tarde, em 1902, diretor geral. Em 1908, o Instituto mudou de nome e passou a se chamar Instituto Oswaldo Cruz. O nome atual, por sua vez, data de 1970. Durante mais de cem anos de atuação, a FIOCRUZ protagonizou campanhas de saneamento básico, desenvolveu vacinas, medicamentos e pesquisou tratamentos, principalmente para combater doenças tropicais, tornando-se um centro de excelência em pesquisa na área da saúde no Brasil.

A produção de medicamentos pela instituição é fundamental para atender os programas do Ministério da Saúde e viabilizar o acesso do Sistema Único de Saúde (SUS) a diversos remédios, que seriam muito mais caros caso tivessem que ser comprados de laboratórios privados. A Farmanguinhos – Instituto de tecnologia em Fármacos – é a unidade da FIOCRUZ que produz esses insumos. Atualmente, são fabricados 66 medicamentos diferentes, dentre os quais se encontram antibióticos, antiinflamatórios, remédios contra a malária e a tuberculose e drogas anti-retrovirais para combater a AIDS. Para aprimorar suas pesquisas e resultados, a FIOCRUZ estabelece parcerias tecnológicas com instituições internacionais.

“Como resultado da parceria entre Brasil e Ucrânia, em 2007, três milhões de frascos de insulina serão entregues por Farmanguinhos ao

Ministério da Saúde, num processo exemplar de absorção tecnológica com alta cooperação científica entre Fiocruz para novos desenvolvimentos.”²⁸

Outro aspecto importante da atuação da FIOCRUZ é a produção de reagentes para diagnóstico. Por meio da unidade de Bio-Manguinhos, a instituição oferece ampla linha de kits para diagnosticar doenças como diarreias virais, doença de chagas e AIDS. Recentemente, criou-se um novo método de exame de sangue que permite diagnosticar de 20 a 40 doenças em uma hora, procedimento que pode ser feito no próprio consultório médico, sem a necessidade de um laboratório. O custo do exame deve ser, em média, de cinco reais. Com o desenvolvimento desse tipo de tecnologia, a FIOCRUZ torna os programas de saúde pública no Brasil mais eficazes, acessíveis à população em geral e passíveis de serem compartilhados com outros países em desenvolvimento, que buscam maneiras simples, eficientes e baratas de minimizarem seus problemas de saúde pública.

No campo das vacinas, a FIOCRUZ tem, desde 1976, uma unidade específica responsável pela produção de imunobiológicos – Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos –, que produz cerca de um terço das vacinas que são consumidas no Brasil. “A produção da FIOCRUZ, repassada ao governo com preços competitivos com os do mercado internacional, contribui para uma grande economia de divisas. Com relação à oferta nacional de vacinas, Bio-Manguinhos responde com cerca de 50% da produção.”²⁹ Dentre as vacinas produzidas pela instituição, destaca-se a contra a febre amarela, da qual a FIOCRUZ é a maior produtora mundial, fornecendo-a, inclusive, para várias agências das Nações Unidas.

Por fim, cabe ressaltar o papel da instituição no ramo da formação profissional na área de saúde. A FIOCRUZ tem cursos técnicos em nível de ensino médio, especializações, mestrados e doutorados, que somam mais de 200 cursos por ano. Esse aspecto da capacitação técnica é importante não somente para ajudar a fomentar a pesquisa no Brasil, mas também para potencializar a cooperação técnica internacional protagonizada pela FIOCRUZ, uma vez que a capacitação profissional tem o condão de diminuir problemas e limitações de forma estrutural, e não conjuntural, com a mera doação de recursos ou medicamentos.

Diante do que foi exposto, percebe-se que a FIOCRUZ equipara-se, em seu ramo de atuação, às mais gabaritadas instituições de pesquisa na área da saúde do mundo. Por esse

²⁸ Disponível no sítio da FIOCRUZ: <http://www.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=76>. Consultado em 13/12/2011.

²⁹ Disponível no sítio da FIOCRUZ: <http://www.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=77> Consultado em 13/12/2011

motivo, ela está qualificada para figurar no pólo ativo da cooperação técnica internacional, o que vem ocorrendo com mais intensidade desde meados da década de 2000. Nesse contexto, a América Latina e o continente africano, em especial os países de língua portuguesa (PALOP), têm destaque no processo de internacionalização da FIOCRUZ.

3.2.1 – A origem da atuação da FIOCRUZ na África

A década de 1980 marcou o início do contato da FIOCRUZ com o continente africano, o que ocorreu por meio da recepção de alunos advindos dos PALOP e do envio de técnicos da instituição para a África, através de organizações internacionais como a Cruz Vermelha, a OMS e a UNICEF. Ressalta-se, contudo, que não havia uma política direcionada dos governos ou da própria instituição no sentido de se internacionalizar a atuação da FIOCRUZ. Conforme afirmou o funcionário da instituição responsável pela África, Luiz Eduardo Fonseca (FONSECA, 2011), “essas atividades não eram sistematizadas nem absorvidas pela instituição de maneira mais programática”. Entretanto, elas foram importantes, pois, de alguma forma, ajudavam a divulgar o nome e o trabalho da FIOCRUZ nas nações africanas.

Em 1994, aconteceu o II Encontro de Ministros da Saúde dos PALOP na FIOCRUZ. A partir desse evento, a FIOCRUZ, juntamente com a Assessoria de Assuntos Internacionais do Ministério da Saúde (AISA) e a ABC, foi incentivada a elaborar um projeto que diagnosticasse a situação da saúde nos países de língua oficial portuguesa, de modo a, futuramente, estabelecer cooperação técnica em saúde com essas nações. O projeto em questão foi financiado pela Fundação Perez Guerreiro, do PNUD, em 1997, e representa um primeiro passo concreto e intencional no sentido de a FIOCRUZ se envolver em projetos internacionais.

Dois anos mais tarde, em 1999, consolidou-se uma parceria entre a ABC e a Agência Japonesa de Cooperação Internacional, JICA, que financiou a capacitação de tutores em cinco áreas da saúde pública: biossegurança, saúde mental, gestão, administração hospitalar e epidemiologia. Essa experiência serviria, mais tarde, de modelo para ações similares da FIOCRUZ em países que recebem sua cooperação, a qual, em grande parte das vezes, está centrada na capacitação profissional de nativos desses países. Da mesma maneira, a presença da JICA, geralmente provedora de financiamento, se repetiria nos anos 2000, sob a forma de cooperação triangular, envolvendo o Japão, o Brasil (ABC e FIOCRUZ) e um terceiro país beneficiado (FONSECA, 2011):

“(…) um projeto que já era financiado pela JICA para capacitação em saúde do trabalhador, passou a partir de 2000, a abrir vagas para alunos dos PALOPs. Ainda nos primeiros anos de 2000, a Fiocruz trabalhou estreitamente com a Unidade de DST-AIDS do Ministério da Saúde para orientação capacitação de profissionais em diagnóstico, manejo, monitoramento e avaliação de pacientes e ações em HIV-AIDS.”³⁰

Embora os fatos mencionados acima tenham servido de base para a atuação internacional da FIOCRUZ, a origem mais exata dessa participação coincide com a retomada da importância da África para a política externa brasileira e, especialmente, com a importância que se passou a conferir à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Com a injeção de recursos do Brasil na Comunidade, a área da saúde foi beneficiada, de modo que vários cursos de capacitação técnica, envolvendo a FIOCRUZ, foram financiados a partir de 2003 (FONSECA, 2011):

“O Brasil injeta recursos na CPLP e em 2003, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) começou a financiar um projeto de capacitação em formulação de currículos para educação permanente de trabalhadores da saúde para todos os PALOPs. Em 2005, inicia-se a discussão e elaboração de um projeto maior de levar cursos de mestrado em saúde pública e ciências da saúde para Angola e Moçambique, respectivamente. Amplia-se também contatos e projetos na área do ensino técnico para profissionais de saúde com todos os PALOPs e, em parceria com a Associação Internacional de Institutos Nacionais de Saúde (IANPHI), amplia-se a cooperação para o reforço do INS de Moçambique e a criação do INS da Guiné Bissau.”³¹

Diante do que foi exposto, nota-se que a atuação da FIOCRUZ na África está intimamente ligada aos PALOP. Isso não significa que a instituição não se interesse em cooperar com outros países do continente, mas, sim, que a oportunidade de expandir seus projetos e de compartilhar sua expertise surgiu atrelada aos investimentos que foram feitos na CPLP. Essa é uma diferença que se encontra em relação à atuação da EMBRAPA, que será analisada mais a frente e que não se restringe aos países africanos de língua portuguesa.

3.2.2 – A atuação da FIOCRUZ na África durante o governo Lula

³⁰ Disponível na entrevista transcrita no Anexo II desta dissertação.

³¹ Ibidem

Nos dias atuais, “a FIOCRUZ é o principal executor da política de cooperação internacional em saúde com a África” (BRANDÃO, 2010: p. 64). O marco dessa atuação é a inauguração de um escritório da instituição em Maputo, Moçambique, em 2008, o que demonstra a solidez da proposta de cooperação da FIOCRUZ com o continente. Destaca-se que esse escritório é o primeiro da FIOCRUZ fora do Brasil, o que indica a importância especial que a África tem para a instituição e para a própria política externa brasileira em termos de cooperação. De acordo com a instituição, a cooperação com os países africanos inclui

“cursos de pós-graduação em diferentes áreas; capacitações em serviço; ensino à distância e formação politécnica; implantação e reformulação dos Institutos Nacionais de Saúde dos países da CPLP; transferência de tecnologia para a área de produção; e apoios diferenciados para o fortalecimento dos sistemas de saúde dos países da CPLP”.³²

A iniciativa de projetos de cooperação, seja da FIOCRUZ ou de qualquer outra instituição pública, cabe, segundo o Ministério das Relações Exteriores, aos países que demandam ajuda. No caso da FIOCRUZ, embora essa afirmativa seja verdadeira, uma vez que muitos dos projetos foram iniciados por meio do pedido de terceiros países, ela não se aplica à totalidade das situações. Segundo o funcionário da FIOCRUZ, Luiz Eduardo Fonseca, na maioria das vezes, “os países encaminham seus pedidos às embaixadas brasileiras no exterior e essas re-encaminham os pedidos à ABC/MRE, que procura as instituições relacionadas ao assunto” (FONSECA, 2011). Entretanto, ele afirma, também, que “há casos em que o governo tem interesse em ampliar as relações diplomáticas com algum país (africano) e forma-se uma missão com representantes de diferentes instituições de distintos setores para uma prospecção de futuros projetos de cooperação” (FONSECA, 2011). Ademais, Luiz Eduardo Fonseca ressalta que tanto instituições brasileiras quanto africanas têm autonomia para iniciar negociação que vise à consecução de um projeto de interesse comum.

Outro aspecto relevante sobre a atuação da FIOCRUZ diz respeito ao papel da ABC nos projetos da instituição. Em tese, a ABC tem a função de “negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica”³³. De

³² Disponível do sítio da FIOCRUZ: <http://www.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=4496&sid=10>. Consultado em 13/12/2011.

³³ Disponível no sítio da ABC: <http://www.abc.gov.br/> Consultado em 13/12/2011.

fato, como foi visto no capítulo anterior, a agência cresceu muito nos últimos anos, inclusive em termos de orçamento, o que lhe permite participar efetivamente dos projetos internacionais protagonizados por instituições diferentes do Itamaraty. No entanto, Luiz Eduardo Fonseca deixa claro que a ABC não é uma agência executora, mas, apenas, fomentadora e, embora sua capacidade de financiamento seja, nos dias de hoje, razoavelmente expressiva, ela não possui, em muitas ocasiões, recursos suficientes para financiar projetos internacionais da FIOCRUZ. Na hipótese de a ABC não poder financiar, ela, frequentemente, participa da negociação com outras agências fomentadoras, mas mesmo isso não é uma regra, uma vez que vários projetos da FIOCRUZ foram e são financiados por fontes que não têm nenhuma relação com a ABC. Segundo Luiz Eduardo Fonseca (FONSECA, 2011), “A Fiocruz tem diversos projetos que são financiados pela ABC, mas também tem outros projetos financiados por fontes diferentes, a partir de negociações totalmente separadas da ABC.”³⁴ Segundo o Banco Mundial (BAMCO MUNDIAL, 2011: p. 37-38): “A large portion of Brazilian cooperation is implemented in a decentralized way, though since 2007 there are ongoing efforts to bring most (if not all) of the existing and new projects under the umbrella of a single entity: the ABC, the technical arm of the MFA”.

Tendo em vista que a ABC atua em parte significativa dos projetos da FIOCRUZ, mas não em todos eles, as exigências burocráticas variam de acordo com a participação ou não da agência. Segundo Luiz Eduardo Fonseca, cada instituição financiadora tem um formato próprio que deve ser seguido pelos executores do projeto, que, no caso, é a FIOCRUZ. Na hipótese de a ABC financiar o projeto, um dos primeiros passos a ser seguidos é o preenchimento de um formulário, no qual se devem explicitar os resultados esperados do projeto e as atividades necessárias para alcançá-los. Ressalta-se que, antes de qualquer assinatura, deve haver o aval do país que recebe a cooperação.

É interessante notar que, embora, oficialmente, a ABC deva intermediar os pedidos de cooperação de outros países, na prática, essa intermediação pode ser feita, também, a pedido de instituições brasileiras, como a FIOCRUZ, o que significa mais uma falha na posição oficial do governo brasileiro de que a cooperação deve sempre ser demandada pela parte que requer ajuda. Segundo Luiz Eduardo Fonseca (FONSECA, 2011), “a ABC recebe pedidos de projeto (...) tanto de instituições brasileiras, que já negociaram com alguma contraparte africana, ou diretamente dos países e instituições africanas”. Dessa forma, observa-se que é

³⁴ Entrevista cuja íntegra se encontra no Anexo II deste trabalho.

possível haver negociação direta entre instituições brasileiras e outros países, o que tende a fortalecer o processo de horizontalização da política externa brasileira.

Em se tratando de projetos que não são financiados ou intermediados pela ABC, a exigências formais variam de acordo com cada instituição fomentadora. Conforme afirma Luiz Eduardo Fonseca (FONSECA, 2011),³⁵ “os limites burocráticos para um projeto se realizar são dados sempre pelas fontes financiadoras” e, como os projetos da FIOCRUZ têm uma ampla gama de financiadores, torna-se inviável descrever as exigências e os procedimentos de cada um deles.

Um dos tópicos considerados relevantes para o adensamento do processo de horizontalização da política externa brasileira é, como já discutido anteriormente, a diplomacia presidencial, especialmente a exercida pelo ex-presidente Lula na década passada. Dessa forma, um dos temas abordados em entrevistas com funcionários da FIOCRUZ e da EMBRAPA foi a percepção que eles tinham da importância da atuação do Lula para o aumento de projetos internacionais das instituições em que trabalham.

No caso da FIOCRUZ, surpreendentemente, Luiz Eduardo Fonseca afirmou que não acredita que a participação ativa de Lula na diplomacia, por si só, tenha colaborado para a intensificação dos projetos internacionais da instituição. Contudo, ele destacou que a prioridade conferida pelo referido governo à ampliação da cooperação com a África e a América Latina foi fundamental para o aumento do número de projetos internacionais da FIOCRUZ. Partindo da premissa de que o ex-presidente se engajou pessoalmente na política de aproximação com esses lugares, pode-se inferir que, ao menos de maneira indireta, é inegável a sua contribuição para o adensamento do processo de horizontalização, mesmo que, no caso da FIOCRUZ, isso tenha ocorrido de forma mais tangencial do que com outras instituições.

Em se tratando dos projetos da instituição na África, independentemente de quem seja o principal responsável por essa fase internacionalista da FIOCRUZ, eles se concentram, conforme citado anteriormente, nos PALOP. Mais especificamente, há projetos concretos, ou seja, em que há transferência efetiva de cooperação técnica, em quatro países: Guiné Bissau, Cabo Verde, Moçambique e Angola. Cabe ressaltar, contudo, que, em conjunto com a CPLP, a FIOCRUZ dá apoio ao curso de avaliação e monitoramento em saúde da Etiópia, além de já

³⁵ Ibidem

ter projetos em execução ou em negociação com a Nigéria, Burkina Faso, Libéria, Serra Leoa e Tanzânia, países que não são integrantes da CPLP.

Em Guiné Bissau, a FIOCRUZ dá apoio ao Instituto Nacional de Saúde Local e a um centro de formação de técnicos em saúde. Em Cabo Verde, os projetos específicos apoiados pela instituição referem-se ao Banco de Leite e a um curso técnico para formar profissionais da saúde. Em Angola, encontra-se o projeto Pró-Saúde, que dá apoio à rede de atenção básica em saúde. Em Moçambique, por fim, verificam-se projetos de cooperação mais complexos, o que se justifica pela própria estrutura institucional da FIOCRUZ no país, onde há um escritório do órgão. Lá, há um curso de mestrado em ciências da saúde, apoio ao Instituto Nacional de Saúde e a criação de uma fábrica de medicamentos, responsável especialmente pela produção de anti-retrovirais e de remédios genéricos (BRANDÃO, 2010: p. 64):

“(...) as ações de cooperação internacional com a África, especialmente com os PALOP, incluem diversos tipos de projetos de cooperação prioritários, todos afinados com o conceito de “cooperação estruturante em saúde” e com os Planos Estratégicos de Cooperação em Saúde–PECS incluindo cursos de pós-graduação (em Moçambique e Angola) e diferentes tipos de formação de profissionais em saúde (Cabo Verde), capacitações em serviços (em Moçambique, Guiné Bissau e Cabo Verde); criação e fortalecimento de Escolas Nacionais de Saúde Pública (Angola), Institutos Nacionais de Saúde (Moçambique, Guiné Bissau) e Escolas Politécnicas de Saúde (Moçambique, Cabo Verde); e a implantação de uma fábrica de medicamentos antiretrovirais e outros (em Maputo, Moçambique)” (dissertação Norma Brandão).

A fábrica de anti-retrovirais, que constituem os remédios que controlam o HIV, tem especial importância no âmbito da cooperação técnica Brasil-África, pois, por um lado, o Brasil possui um padrão de tratamento para a AIDS que é modelo para todos os países do mundo, não somente em termos de produção de medicamentos para controlar a doença, mas também em razão do acesso gratuito que toda a população infectada tem ao tratamento a partir do diagnóstico, o qual é feito pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Por outro lado, a África figura em primeiro lugar quando se trata de população infectada por continente. A doença tomou proporções epidêmicas e, ainda nos dias de hoje, ameaça a vida de grande parte da população africana, que, em sua maioria, não tem acesso a tratamento adequado, nem

informação sobre formas de contágio. A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que 68% da população mundial infectada pelo HIV encontram-se na África.

Nesse contexto, a implantação de uma fábrica de medicamentos anti-retrovirais em Moçambique sobressai, em comparação a outros projetos de cooperação, porque tem o condão de minimizar um dos maiores problemas, senão o maior, de saúde pública do continente. Com a implantação dessa fábrica, o Brasil capacita profissionais da área de saúde e de farmácia, transferindo tecnologia de como produzir os anti-retrovirais, de modo a diminuir sensivelmente os custos de produção e, conseqüentemente, aumentar o acesso da população infectada a esses medicamentos. Cabe ressaltar que a produção desses medicamentos no Brasil, em primeiro lugar, só foi possível graças ao licenciamento compulsório de fármacos, no âmbito da OMC, em 2001, que permitiu uma relativa quebra de patente de laboratórios farmacêuticos em situações bastante restritas de graves ameaças à saúde pública, como no caso da AIDS.

“A Sociedade Moçambicana de Medicamentos (SMM) é o mais expressivo empreendimento da cooperação bilateral entre Brasil e Moçambique. A fábrica será a primeira empresa de capital 100% público na África a possuir Certificação Internacional de Qualidade e tem como principal objetivo a produção de antirretrovirais e outros medicamentos. A unidade da Fiocruz responsável pelo projeto denominado “Implementação da fábrica de antirretrovirais e outros medicamentos em Moçambique” é o Instituto de Tecnologia em Fármacos (Farmanguinhos³⁶) e os recursos são gerenciados pela Fiotec³⁷. A inauguração da produção está prevista para abril de 2012.”³⁸

De acordo com dados da OMS, em 2008, quando se anunciou a implantação da fábrica, em torno de 670 mil crianças moçambicanas estavam órfãs de pais falecidos em razão da AIDS e apenas 5,7% da população infectada do país tinham acesso a tratamento adequado. “Moçambique está entre os dez países mais afetados pelo vírus HIV no mundo, com um

³⁶ O Farmanguinhos é um laboratório farmacêutico público que foi integrado à FIOCRUZ em 1976.

³⁷ A Fiotec – Fundação para o desenvolvimento científico e tecnológico em saúde – foi criada em 1998 e é parte integrante da FIOCRUZ. Ela contribui para a realização de projetos da FIOCRUZ nas mais diversas áreas, como ensino e pesquisa, informação em saúde, serviços de referência em saúde e eventos técnico-científicos.

³⁸ Fonte: [sítio da FIOCRUZ: http://www.fiotec.fiocruz.br/institucional/index.php?option=com_content&view=article&id=476:fiotec-gerencia-recursos-para-transferencia-de-tecnologia-e-instalacao-de-fabrica-de-antirretrovirais-em-mocambique&catid=9&Itemid=116&lang=pt](http://www.fiotec.fiocruz.br/institucional/index.php?option=com_content&view=article&id=476:fiotec-gerencia-recursos-para-transferencia-de-tecnologia-e-instalacao-de-fabrica-de-antirretrovirais-em-mocambique&catid=9&Itemid=116&lang=pt) Consultado em 13/12/2011.

índice de prevalência de 15%, entre adultos.”³⁹ A implantação da fábrica, ao baratear os custos não somente de anti-retrovirais, mas de outros remédios, tem potencial para beneficiar os sistemas de saúde pública de Moçambique e dos países da África, em geral, que poderão importar os medicamentos de forma mais fácil e barata. Segundo declaração do ex-ministro da saúde, José Gomes Temporão, “a ação permitirá não só a Moçambique enfrentar a epidemia de Aids, mas, também, apoiar os demais países da África, produzindo anti-retrovirais e colocando esses produtos à disposição da população africana” (TEMPORÃO, 2008).⁴⁰

O projeto da fábrica de medicamentos tem amplo apoio do Brasil em todas suas etapas de implementação, que inclui desde estudos de viabilidade até aquisição de equipamentos, transferência de tecnologias e capacitação técnica, dentre outras atividades. A estimativa de produção é de

“226 milhões de unidades farmacêuticas por ano de cinco medicamentos antirretrovirais, dentre eles a associação Lamivudina + Zidovudina + Nevirapina, formulação adulta e pediátrica, além de 145 milhões de unidades farmacêuticas de outros medicamentos, tais como ácido fólico, diclofenaco de potássio e captopril. Outro ponto fundamental da parceria é a capacitação técnica e gerencial de profissionais moçambicanos e a transferência de tecnologia de 21 medicamentos.”⁴¹

A sede da fábrica encontra-se na cidade de Matola, que fica nos arredores de Maputo, capital de Moçambique. Sua viabilização, em um primeiro momento, ocorreu por meio da liberação, pelo Brasil, de 13,6 milhões de reais, que foram investidos em equipamentos e formação de equipes profissionais. O governo de Moçambique se responsabilizou pela adequação do espaço físico escolhido para a instalação da fábrica. No total, a estimativa de gasto do governo brasileiro é de 31 milhões de reais (TEMPORÃO, 2009).

³⁹ Fonte: [sítio da FIOCRUZ: http://www.fiocruz.br/fiocruzbrasil/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=585&sid=6](http://www.fiocruz.br/fiocruzbrasil/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=585&sid=6) Consultado em 13/12/2011

⁴⁰ Fonte: [sítio da FIOCRUZ: http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/materia/index.php?matid=13609&saibamais=21336](http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/materia/index.php?matid=13609&saibamais=21336) Consultado em 13/12/2011.

⁴¹ Fonte: [sítio da FIOCRUZ: http://www.fiocruz.br/fiocruzbrasil/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=585&sid=6](http://www.fiocruz.br/fiocruzbrasil/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=585&sid=6) Consultado em 13/12/2011.

“Mas o mais importante que vamos colocar aqui não são as máquinas. Vamos transferir uma plataforma tecnológica que vai permitir a Moçambique se livrar da dependência no campo da produção de genéricos para o tratamento da Aids. É uma nova maneira de cooperação. Juntos, vamos construir essa planta, estamos transferindo conhecimento. E isso tem um valor inestimável”⁴²

A fábrica foi inaugurada em novembro de 2010 pelo ex-presidente Lula. Entretanto, esse foi um ato simbólico, uma vez que atrasos no projeto não permitiram o pleno funcionamento da fábrica quando foi inaugurada. Nessa época, a empresa brasileira Vale assumiu parte dos gastos restantes para concluir o projeto, colaborando com 4,5 milhões de dólares. No que tange às instituições públicas, além da FIOCRUZ, que participaram do projeto, figuram a ABC, que apoiou a capacitação dos técnicos moçambicanos no Brasil e em Moçambique, e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que trabalhou junto ao governo de Moçambique para fortalecer a agência regulatória local.

Observa-se que a fábrica de medicamentos teve destaque especial no âmbito da cooperação internacional da FIOCRUZ pelos potenciais resultados positivos que pode engendrar no médio prazo no continente africano. Ressalta-se, contudo, que esse é apenas um projeto em meio a vários outros protagonizados pela instituição. O principal foco da FIOCRUZ, de acordo com Luiz Eduardo Fonseca (FONSECA, 2011), “é apoiar e capacitar instituições estruturantes dos sistemas de saúde nacionais (centros de formação em saúde pública e institutos nacionais de saúde).” Esse é um trabalho que, a princípio, pode aparentar ter menos impacto do que uma fábrica de medicamentos, por exemplo. Entretanto, no longo prazo, esse tipo de projeto tende a trazer benefícios incalculáveis para os países que recebem ajuda, uma vez que a estruturação sólida dos institutos nacionais de saúde, que são os gestores de recursos destinados à saúde pública, é a única forma de superar problemas desse setor de maneira estrutural. Em países que prescindem de instituições públicas voltadas exclusivamente para a questão da saúde, como em Guiné Bissau, a FIOCRUZ dá apoio à criação de institutos nacionais de saúde (TEMPORÃO, 2008):

“O investimento mais importante quando você pensa em fortalecer os sistemas de saúde de países mais pobres é investir nos quadros que vão dirigir, que vão trabalhar, que vão executar no cotidiano ações e serviços de

⁴² Ibidem

saúde. Essa é a base de todo o processo de estruturação dos sistemas de saúde”⁴³

Outra área em que a FIOCRUZ tem grande potencial de cooperação com os países africanos é a referente a doenças tropicais e vacinas. Um dos focos da instituição é a pesquisa e a produção de vacinas contra doenças tropicais, também conhecidas como doenças negligenciadas. Essa negligência decorre, basicamente, de dois motivos: primeiramente, os países centrais, geralmente localizados em regiões temperadas do globo, não são afetados por essas doenças; em segundo lugar, esses mesmos países, que dominam tecnologia de ponta e têm indústrias farmacêuticas eficientes, raramente investem em pesquisas para desenvolver medicamentos contra doenças tropicais, uma vez que seus potenciais clientes são, predominantemente, nações pobres que não têm poder aquisitivo para comprar os remédios desenvolvidos. Em suma, não há estímulo para a pesquisa e para a produção de vacinas contra doenças tropicais, pois os retornos financeiros são poucos, e lucros vultosos parecem ser o único estímulo que move a indústria farmacêutica.

Nesse quase vácuo científico, a FIOCRUZ encontrou espaço para pesquisar e desenvolver soluções para parte considerável das doenças negligenciadas. Como já foi exposto anteriormente, a instituição é a maior produtora mundial de vacina contra a febre amarela, além de pesquisar e desenvolver tratamentos para doenças como malária e doença de chagas, dentre outras.

Dentro dos projetos existentes com os PALOP, não existe nada específico sobre cooperação técnica na área de vacinas ou medicamentos para as doenças tropicais negligenciadas. A FIOCRUZ, no entanto, participa de projetos internacionais para o combate a essas doenças. Um deles é o *Drugs for neglected diseases initiative (DNDi)*, fundado, em 2003, pela FIOCRUZ e por mais cinco instituições: os Médicos Sem Fronteira, o Instituto Pasteur de Paris, o Instituto de Pesquisas Médicas do Quênia (KEMRI), o Conselho para Pesquisas Médicas da Índia (ICMR) e o Ministério da Saúde da Malásia.

A tendência é a de que, à medida que a FIOCRUZ desenvolver novas tecnologias que permitam curar ou amenizar as consequências de doenças tropicais, a cooperação com a África aumente e abranja, também, esse setor. A maioria das doenças tropicais que assolam a

⁴³ Fonte: <http://www.fiocruz.br/fiocruzbrasil/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infol=585&sid=6> da FIOCRUZ: Consultado em 13/12/2011.

África é similar às do Brasil, de modo que se torna natural a aproximação entre o país e o continente, seja comercial, pela compra de vacinas e remédios, seja para cooperação, com transferência de conhecimento e tecnologia no segmento das doenças negligenciadas.

Em relação aos projetos da FIOCRUZ em países africanos fora da CPLP, segue tabela ⁴⁴ elucidativa:

PAÍS	PROJETO
Etópia	Apoio ao curso de avaliação e monitoramento em saúde
Burkina Faso	“Fortalecimento do sistema de saúde e a transversalidade do tema aidsnas políticas de saúde pública ⁴⁵ ”
Libéria	“Missão para capacitação de técnicos serra-leoneses e liberianos em atenção à mulher gestante”
Serra Leoa	“Capacitação de especialistas serra-leoneses em atenção à mulher e à gestante e atenção à criança e ao recém-nascido ⁴⁶ ”
Nigéria	Produção de medicamentos contra o HIV
Tanzânia	Fortalecimento ao combate do HIV

No que tange a resultados empíricos dos projetos da FIOCRUZ que estão em andamento na África, os quais incluem dados como acesso das populações a medicamentos, números da capacitação profissional e diminuição de epidemias, a instituição ainda não tem informações que podem ser publicadas. Entretanto, um estudo de avaliação da cooperação internacional da FIOCRUZ vem sendo preparado pelo próprio órgão e deverá ficar pronto em fevereiro de 2012, servindo de subsídio para um seminário de avaliação institucional em março do mesmo ano.

Quanto às perspectivas de expansão da presença da FIOCRUZ no continente africano nos próximos anos, Luiz Eduardo Fonseca afirma que a instituição tende a expandir seus

⁴⁴ Fonte: Catálogo da ABC sobre cooperação Brasil-África de 2010

⁴⁵ Em fase de negociação.

⁴⁶ Em fase de negociação.

projetos principalmente por meio do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa ⁴⁷ (PECS/CPLP). Em abril de 2012 haverá uma avaliação dos três anos de funcionamento do Plano e a perspectiva é a de que ele seja renovado por mais três anos, permitindo a continuação da presença ativa da FIOCRUZ na África.

No final do governo Lula, o então ministro da saúde, José Gomes Temporão, afirmou, em visita a Maputo, que 30% da cooperação internacional do Brasil correspondia à área da saúde. Ressalta-se, contudo, que, como a FIOCRUZ foca sua ação nos PALOP, grande parte da cooperação em saúde com continente africano é feita diretamente pelo Ministério da Saúde brasileiro ou por outras instituições nacionais da área. A cooperação fora dos PALOP também se concentra principalmente em projetos relacionados à AIDS e a doenças tropicais, como a malária.

Percebe-se, diante de tudo o que foi exposto, que esse setor é estratégico em termos de cooperação, pois as deficiências em saúde pública de grande parte dos países em desenvolvimento fazem com que eles frequentemente demandem ajuda. O Brasil certamente tem muitos gargalos em seu próprio sistema público de saúde, mas a excelência da FIOCRUZ em diversas áreas permite ao país cooperar de forma efetiva, eficaz e crescente com outras nações, colaborando enormemente para o adensamento do processo de horizontalização da política externa brasileira na década passada e atualmente.

3.3 – A EMBRAPA na África

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), fundada no ano de 1973, é a maior empresa brasileira do setor, tendo desenvolvido, ao longo de quase quatro décadas, projetos e tecnologias próprios, responsáveis pelo melhor aproveitamento das atividades no campo, sejam de pequeno, médio ou grande porte. A instituição foi criada em um contexto em que a população brasileira crescia a taxas altas, o país se urbanizava rapidamente e o déficit de alimentos era uma previsão alarmante, mas real. Nesse contexto, atentou-se para a falta de investimento em pesquisa na área da agricultura e para necessidade de suprir essa lacuna, o que ensejou a criação da EMBRAPA, no âmbito do Ministério da Agricultura.

⁴⁷ O Plano, vigente de 2009 a 2012, teve origem na II Reunião de Ministros da Saúde da CPLP e representa um compromisso coletivo de cooperação estratégica entre os Estados-Membros da CPLP na área da saúde. Ele inclui 21 projetos no setor da saúde, com ênfase no desenvolvimento institucional dos Sistemas de Saúde.

Um dos principais objetivos da empresa pública é alçar o Brasil à liderança na área da agricultura tropical. Para isso, a EMBRAPA “investiu, sobretudo, no treinamento de recursos humanos; possui hoje 9.248 empregados, dos quais 2.215 são pesquisadores - 18% com mestrado, 74% com doutorado e 7% com pós-doutorado”.⁴⁸ Nesse contexto, o orçamento da instituição é bastante expressivo, atingindo a cifra de 1,829 bilhão de reais ⁴⁹no ano de 2011.

A EMBRAPA coordena o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA)⁵⁰, do qual fazem parte universidades, empresas privadas e instituições públicas estaduais e federais. Esses órgãos cooperam entre si, permitindo que pesquisas e projetos sejam desenvolvidos em todas as regiões do país, adaptados aos diferentes biomas que um país de proporções continentais tem. A agricultura brasileira mudou significativamente através de muitas das tecnologias desenvolvidas pelo SNPA, o que se confirma por alguns dos resultados obtidos nos últimos anos e expostos a seguir:

“Um conjunto de tecnologias para incorporação dos cerrados no sistema produtivo tornou a região responsável por 67,8 milhões de toneladas, ou seja, 48,5% da produção do Brasil (2008). A soja foi adaptada às condições brasileiras e hoje o País é o segundo produtor mundial. A oferta de carne bovina e suína foi multiplicada por 4 vezes enquanto que a de frango aumentou 22 vezes (período 1975/2009). A produção de leite aumentou de 7,9 bilhões em 1975 para 27,6 bilhões de litros, em 2008 e a produção brasileira de hortaliças, elevou-se de 9 milhões de toneladas, em uma área de 771,36 mil hectares, para 19,3 milhões de toneladas, em 808 mil hectares, em 2008”.⁵¹

Outro aspecto importante da atuação da EMBRAPA são os programas específicos para o desenvolvimento da agricultura familiar. Nesse sentido, o SNPA desenvolveu tecnologias e sistemas de produção de modo a aumentar a eficiência e a produtividade desse tipo de agricultura, permitindo a incorporação de pequenos produtores no agronegócio, o que, muitas vezes, implica o aumento da renda das famílias que trabalham no setor.

⁴⁸ Fonte: sítio da EMBRAPA: http://www.embrapa.br/a_embrapa/missao_e_atuacao. Consultado em 16/12/2011.

⁴⁹ http://www.embrapa.br/a_embrapa/missao_e_atuacao

⁵⁰ O SNPA originou-se por meio da Portaria 193 do Ministério da Agricultura em 1992. Um dos seus objetivos primordiais é “compatibilizar as diretrizes e estratégias de pesquisa agropecuária com as políticas de desenvolvimento, definidas para o País, como um todo, e para cada região, em particular”.

⁵¹ Fonte: sítio da EMBRAPA: http://www.embrapa.br/a_embrapa/missao_e_atuacao. Consultado em 16/12/2011.

Segundo definição do Banco Mundial, em relatório sobre cooperação Brasil-África (BANCO MUNDIAL, 2011: p. 53):

“EMBRAPA is one of the world’s leading tropical-agricultural research institutions. Its technological innovations initiated the transformation of the Brazilian savannah (cerrado), and it is now focusing on areas such as biotechnology and bioenergy. EMBRAPA has therefore strengthened its international connections—it has 78 technical cooperation agreements with 56 countries and foreign institutions (mainly in agricultural research), as well as 20 multilateral agreements with international organizations. Internationally, it has innovated virtual laboratories, through LABEX, placing researchers in well-known agricultural research institutions abroad to contribute to strategic areas for agricultural development.”

Diante da expertise da EMBRAPA em sua área de atuação e diante da constante busca de aprimoramento tecnológico pela empresa, criaram-se oportunidades de cooperação internacional. A princípio, estabeleceram-se parcerias com laboratórios estrangeiros de países como Estados Unidos, França e Inglaterra, com vistas ao desenvolvimento de tecnologias de ponta no setor da agropecuária. A EMBRAPA, para viabilizar essas parcerias, conta com sedes físicas nesses países, além da Holanda e, mais recentemente, da Coreia do Sul. Essas bases físicas são chamadas de Laboratórios no Exterior (LABEX).

“Na área de cooperação internacional, a Empresa conta hoje com 78 acordos bilaterais com 56 países e 89 instituições estrangeiras, principalmente de pesquisa agrícola, envolvendo principalmente a pesquisa em parceria e a transferência de tecnologia.”⁵²

No que se refere a projetos de cooperação sul-sul, em que a EMBRAPA transfere tecnologia e conhecimento, existem, basicamente, dois pólos: a América Latina e a África. Na América do Sul, há um escritório na Venezuela; na América Central, há uma base física da instituição no Panamá; na África, por sua vez, o escritório encontra-se em Gana.

Percebe-se que a empresa tem atuado intensamente no plano internacional nos últimos anos, o que corrobora o fato de a horizontalização da política externa brasileira ter se

⁵² Fonte: sítio da EMBRAPA: http://www.embrapa.br/a_embrapa/missao_e_atuacao. Consultado em 16/12/2011.

adensado na última década e justifica a análise da participação da EMBRAPA em específico. Tendo em vista que o objeto dessa pesquisa é focado na África, analisar-se-á, a seguir, como ocorre a atuação da instituição no continente.

3.3.1 – A origem da atuação da EMBRAPA na África

A EMBRAPA, segundo o economista da instituição José Luiz Bellini, tem atividades de pesquisa no continente africano há muitos anos; contudo, cooperação internacional minimamente parecida com a que acontece nos dias atuais não havia no século passado. Dessa forma, diferentemente da FIOCRUZ, que tem uma história consistente com a África desde os anos 1980, o relacionamento mais estreito da EMBRAPA com o continente só ocorreu na década de 2000, durante o governo Lula. Foi nessa época que o Brasil teve melhores condições de cooperar com países em desenvolvimento e maior vontade política de fazê-lo. Ao mesmo tempo, em pleno século XXI, a África ainda sofre com graves problemas, como pobreza extrema, fome e epidemias, o que a torna potencial demandante e, conseqüentemente, recebedora de cooperação técnica de outros países, como o Brasil. Conforme relatório do Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 50-51):

“In contrast to Brazil’s productivity, several African countries import both food and energy. Though about 60 percent of Africa’s population depends on agriculture (ADB 2011),³¹ the sector is characterized by low productivity, poor infrastructure, and lack of qualified labor. Thus, some innovative practices relating to food security and family-based agriculture in Brazil are being adopted by other countries with tropical agriculture. The fact that much of Sub-Saharan Africa has similar geological and climatic conditions to Brazil (figure 4.2) makes it an ideal collaborator in the development of joint research and projects. Noting Brazilian successes, many Sub Saharan countries have requested Brazil’s support in agricultural development.”

Segundo posicionamento da instituição, a idéia de intensificar a atuação da EMBRAPA na África ocorreu em virtude do grande número de pedidos de transferência de tecnologia em agricultura tropical por parte de países do continente. A iniciativa, de certa forma, partiu do Ministério das Relações Exteriores, que recebia grande parte dos pedidos de ajuda por meio das embaixadas, e do Gabinete da Presidência da República. Esses dois órgãos fizeram recomendações à EMBRAPA para que a instituição tomasse as medidas necessárias

para abrir um escritório no continente. O objetivo era facilitar o contato com os países africanos, de modo a aumentar as probabilidades de sucesso nos projetos de cooperação do órgão com essas nações.

A partir disso, em fevereiro e março de 2006, houve a primeira missão da empresa ao continente, a qual tinha a meta de buscar informações sobre países que tivessem condições de receber um escritório da EMBRAPA. A segunda missão aconteceu logo depois da primeira, em maio de 2006, na qual se definiu Gana como o país que receberia o referido escritório. Na mesma oportunidade, elaborou-se o Acordo de Sede, que inclui as prerrogativas e concessões do governo de Gana à EMBRAPA África. Finalmente, em julho do mesmo ano, oficializou-se a parceria entre o Brasil e Gana para a implementação do escritório da empresa em Acra (MAGALHÃES, 2008: p. 39)

“Contribuíram para essa decisão parâmetros técnicos, estratégicos e políticos do Governo brasileiro e da própria EMBRAPA. As principais razões que levaram à escolha de Gana como sede da EMBRAPA na África foram: i) estabilidade política do país; ii) a adoção do inglês como língua oficial, portanto de maior abrangência que os países de língua portuguesa; iii) existência de relações diplomáticas estabelecidas com o Governos brasileiro; e iv) Acordo Básico para cooperação técnico-científica assinado desde 1974.” (Bonifácio Magalhães, 2008, UNb)

Tendo em vista a escolha de Gana e os motivos que a justificam, nota-se uma diferença marcante em relação a atuação da FIOCRUZ na África. Enquanto essa instituição dá preferência a países de língua portuguesa em seus projetos de cooperação com o continente, que ocorrem frequentemente no âmbito da CPLP, a EMBRAPA não privilegia os PALOP. Em termos de possibilidades de aumento da cooperação internacional, a EMBRAPA aparenta ter, dessa forma, perspectivas maiores, uma vez não prioriza seus projetos conforme a língua oficial do país ajudado (BRAGANTINI, 2009):

“A Embrapa abriu um escritório em Gana porque nossa área internacional estava sendo cada vez mais requisitada pelos países africanos, em virtude da política externa brasileira de aproximação com a África.

Criamos esse escritório para melhor oferecer nossas tecnologias, facilitar a transferência.”⁵³

A inauguração do escritório, em abril de 2008, é o principal marco da atuação da EMBRAPA na África. Essa sede serve como uma base para todos os projetos que são executados pela instituição em diferentes países do continente, além de representar a solidez do compromisso da empresa em cooperar no setor da agricultura tropical. Na concepção do então diretor-presidente da EMBRAPA, o estreitamento das relações entre Brasil e Gana deveria servir de vitrine das tecnologias da empresa para o continente. De fato, isso ocorreu, o que se corrobora pelo aumento da atuação da instituição na África depois da inauguração do escritório, cujas particularidades serão estudadas a seguir no próximo tópico.

3.3.2 – A atuação da EMBRAPA na África durante o governo Lula

A cooperação da EMBRAPA com a África não é muito antiga, mas já sofreu alterações consideráveis durante menos de uma década de existência. De acordo com José Luiz Bellini, nos dois primeiros anos de atuação no continente, as atividades da EMBRAPA restringiram-se a treinamentos de curta duração que eram executados pelo Centro de Pesquisas da empresa e financiados pela ABC. Nesse contexto, os projetos eram guiados quase exclusivamente pelos pedidos dos governos locais, que eram encaminhados a Gana pelas Embaixadas brasileiras. Entretanto, recentemente, a envergadura dos projetos da EMBRAPA tomou proporção muito maior, sendo que a cooperação foi reformulada no molde de projetos estruturantes, que têm objetivos e capacidades que geram maior impacto do que aqueles que eram executados nos primeiros dois anos.

No que tange à iniciativa no âmbito dos projetos de cooperação da EMBRAPA, encontra-se situação similar à que acontece na FIOCRUZ. Grande parte dos projetos se inicia a partir da demanda dos governos locais, mas tanto o Itamaraty quanto a própria EMBRAPA têm, também, poder de iniciativa, que já foi utilizado em várias ocasiões. José Luiz Bellini ressalta que, quando a atuação da EMBRAPA na África se fortaleceu, a iniciativa de projetos coube, frequentemente, ao MRE. O economista destacou, ainda, o fato de a EMBRAPA possuir iniciativa nessa área, o que se confirma pelo projeto *Africa-Brazil Agricultural Innovation Marketplace*, que foi iniciado e é coordenado pela Secretaria de Relações Internacionais (SRI) da instituição (BELLINI, 2011):

⁵³ Disponível em <http://www.inovacao.unicamp.br/report/entrevistas/index.php?cod=554>. Consultado em 17/12/2011.

“Um projeto de cooperação técnica pode iniciar-se por iniciativa do governo Brasileiro, no âmbito de sua estratégia geopolítica ou por demanda de países parceiros. Inicia-se por meio de uma missão de prospecção normalmente formada por pessoal da ABC e, no caso da agricultura, por pessoal da Embrapa ou outra instituição brasileira ligada à agricultura. Havendo interesse mútuo, celebra-se os instrumentos legais de praxe e elabora-se o projeto, considerando as inversões das diferentes partes envolvidas.”⁵⁴

No que tange ao papel da ABC nos projetos da EMBRAPA, assim como ocorre no âmbito da FIOCRUZ, a agência exerce a função de financiamento. Entretanto, ela não é a única agência de fomento. Em projetos de cooperação técnica triangular, os recursos financeiros advêm geralmente do próprio país central que participa do projeto ou de agências financiadoras desse país. Em outras situações, a EMBRAPA já tem diversos parceiros tradicionais, além da ABC, como o Banco Interamericano de desenvolvimento (BID), o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), o Departamento Internacional de Desenvolvimento do Reino Unido e a Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO), dentre outros. Nesse contexto, Bellini afirma que a EMBRAPA não disponibiliza orçamento para as atividades internacionais, as quais dependem, portanto, necessariamente de financiamento externo, seja de organizações brasileiras ou estrangeiras (BELLINI, 2008):

“A ABC não atua nos projetos da Embrapa. Mas todos os projetos de cooperação hoje em execução pelo corpo técnico da Embrapa na África são financiados pela ABC e outras agências de financiamento e ou fomento. A Embrapa não disponibiliza orçamento para estas atividades.”⁵⁵

Percebe-se, mais uma vez, que a ABC é uma parceira freqüente tanto como financiadora quanto como intermediadora de outras instituições de fomento, mas não única e imprescindível, uma vez que a EMBRAPA e a FIOCRUZ têm meios alternativos de financiar seus projetos internacionais, sem que haja participação da ABC. Depreende-se disso que, embora a agência devesse ser, na teoria, uma intermediadora de todos os projetos técnicos firmados entre terceiros países e instituições brasileiras, isso não acontece na prática, o que

⁵⁴ Entrevista cuja íntegra se encontra no Anexo III deste trabalho.

⁵⁵ Ibidem

significa maior autonomia para os órgãos públicos que participam do processo de horizontalização da política externa brasileira, como a EMBRAPA.

Em se tratando da percepção que a EMBRAPA tem, por meio dos funcionários que foram entrevistados, do papel da diplomacia presidencial para o aumento da atuação internacional da empresa na última década, todos os funcionários que se manifestaram sobre o assunto, além de diversos artigos acadêmicos e de imprensa, destacam a importância de Lula para o adensamento do processo de horizontalização (BELLINI, 2008):

“(...) o presidente da república é agente da política externa brasileira que deve ser encarada com uma política de estado e não do governo de plantão. Obvio que cada governo dá a sua tônica, em função de seus princípios, valores e compromissos assumidos. No que se refere aos últimos 10 anos a diplomacia brasileira mudou de foco, de atitude e foi redirecionada para os interesses do país, inclusive comerciais, e buscou colocar a nação em destaque no cenário internacional, e se posicionou como um importante *player* na geopolítica mundial.”⁵⁶

No caso específico da EMBRAPA, Lula funcionou, diversas vezes, como verdadeiro “garoto propaganda” da instituição. Em várias oportunidades, o ex-presidente discursou, dentro e fora do país, enfatizando que a excelência do órgão em sua área de atuação seria um instrumento valioso no ramo da cooperação sul-sul, uma vez que problemas graves, como a fome, poderiam ser minimizados por meio das tecnologias em agropecuária que a EMBRAPA domina. Durante a inauguração de uma nova unidade do órgão no Brasil, por exemplo, Lula fez a seguinte declaração (SILVA, 2010):

“Mais de 200 milhões de pessoas padecem de fome crônica na África; cerca de 33 milhões de crianças com menos de cinco anos estão sub-alimentadas, segundo dados da ONU. Uma parceria com a Embrapa pode representar, para esses povos, um avanço de décadas no acesso à tecnologia de ponta, capaz de vencer a fome, reduzir a pobreza e combater a desigualdade”.⁵⁷

Lula nunca economizou adjetivos elogiosos para falar da EMBRAPA. Em outubro de 2007, por exemplo, no programa semanal de rádio Café com o Presidente, Lula afirmou que

⁵⁶ Entrevista cuja íntegra se encontra no Anexo II deste trabalho.

⁵⁷ Fonte: <http://blog.planalto.gov.br/embrapa-na-africa-para-vencer-a-fome-reduzir-a-pobreza-e-combater-a-desigualdade/>. Consultado em 17/12/2011.

“o Brasil está se transformando num país com vários centros de excelência, e a Embrapa é uma cara visível desse Brasil excelência no mundo da agricultura⁵⁸.” Isso, aliado a sua tradicional luta contra a fome e a miséria e pelo direito dos países ao desenvolvimento impulsionou, indubitavelmente, a atuação da EMBRAPA no continente africano.

No que concerne aos projetos da EMBRAPA na África, de acordo com a Resenha de Política Exterior do Brasil, de 2010, a instituição está presente em 16 países africanos, em 35 projetos que receberão investimento de dez milhões de dólares. Os projetos de maior envergadura são os chamados estruturantes, que se encontram em três países: Senegal, Mali e Moçambique (BRASIL, 2010):

“os ditos projetos estruturais oferecem diversas vantagens para a cooperação brasileira e, principalmente, para os países beneficiários: aumenta-se o impacto social e econômico sobre o público-alvo da cooperação, logra-se assegurar maior sustentabilidade dos resultados da cooperação do Brasil, facilita-se a mobilização de instituições brasileiras para a implementação de diferentes componentes dos projetos e cria-se espaço para a mobilização de parcerias triangulares com outros atores internacionais. na linha dos projetos estruturais/estruturantes, destaca-se a cooperação técnica da Embrapa e do senai nas áreas de agricultura e formação profissional.”⁵⁹

Segundo manifestação do Banco Mundial sobre os projetos estruturantes da EMBRAPA (BANCO MUNDIAL, 2011: p. 53):

“Structuring projects are a fundamental means of Brazilian support to Africa. In line with Brazil’s unique approach to bilateral cooperation, such projects are customized to local biome and economic conditions. Much time is invested in jointly identifying local needs, and there are continuous participatory consultations with local stakeholders during all phases of a project. According to the ABC, these projects are conceived with a long-term perspective and seek to forge social development in partner countries through capacity-development facilities ranging from experimental farms to vocational training centers, allowing

⁵⁸ Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,embrapa-vai-produzir-alimento-na-africa-diz-lula,61765,0.htm>

⁵⁹ Disponível em: http://www.abc.gov.br/download/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf. Consultado em 17/12/2011.

for sustained capacity development of a larger local audience over longer periods of time, with long-lasting effects on specific socioeconomic segments of the population.”

Em Mali, há dois projetos em execução e um em negociação. O principal deles é o “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos países do ‘cotton-4’”, o qual tem por meta aumentar a produtividade e a qualidade da produção de algodão dos países envolvidos (Mali, Burkina Faso, Chade e Benin). Mali é considerada uma nação com projeto estruturante porque é lá que está instalada uma fazenda modelo em que se procede ao melhoramento genético de espécies locais através da introdução de material genético brasileiro. Outras atividades relevantes desse projeto são a construção de um laboratório, a melhoria de técnicas de cultivo e manejo e a elaboração de um manual para difundir os conhecimentos gerados. Ainda em Mali, há um projeto de fortalecimento da rizicultura, que se iniciou a partir de uma visita de Celso Amorim ao país em 2009 e que visa a aumentar a produção de arroz (BANCO MUNDIAL, 2011: p. 53):

“In addition, some projects have a regional impact and facilitate South–South experience exchanges. In agricultural projects, for example, the Cotton Four experimental station in Mali receives technicians from Burkina Faso, Benin, and Senegal; the rice station in Senegal will benefit from technicians from Guinea-Bissau, Mali, and Mauritania.”

Em Moçambique, há dois projetos em execução em setores similares, sendo que um de seus objetivos comuns é o fortalecimento da agricultura familiar. Eles se chamam “Capacitação Técnica de Moçambicanos em Agricultura de Conservação” e “Suporte Técnico à Plataforma de Inovação Agropecuária de Moçambique”. Cerca de 25% do PIB do país depende do setor agropecuário, e mais de 90% da produção está a cargo de pequenos proprietários, que não dispõem de base tecnológica para incorporar à produção. Isso explica os baixíssimos níveis de produtividade verificados nos últimos anos e justifica a atuação da EMBRAPA, que, por meio dos dois projetos anteriormente citados, pretende qualificar técnicos moçambicanos e fortalecer o atual modelo de investigação agropecuária do país, de modo a beneficiar os pequenos proprietários, aumentando sua produtividade.

No Senegal, por sua vez, há quatro projetos em execução, que abrangem assuntos bastante diferentes. O primeiro deles denomina-se “Apoio ao Programa Nacional de Biocombustíveis” e visa à capacitação de recursos humanos senegaleses para a transferência

de tecnologia no setor, de modo a diminuir a dependência de petróleo do país, que é importado em sua quase totalidade. O segundo programa chama-se “Apoio ao Desenvolvimento da Horticultura no Senegal” e o objetivo é aumentar a produtividade do setor, o que poderá ter grande impacto na redução da pobreza, uma vez que a produção é concentrada em pequenas propriedades. O terceiro projeto é a “Capacitação Técnica em Sistemas de Produção de Pecuária de Corte e de Leite no Senegal”, que também se resume, basicamente, à transferência de tecnologia para alcançar incremento na produtividade e na qualidade do leite e da carne produzidos no país. Por fim, o quarto projeto denomina-se “Apoio ao Desenvolvimento da Rizicultura”, o qual objetiva amenizar os efeitos negativos da importação do arroz sobre a economia do Senegal e estimular o desenvolvimento sócio-econômico nas áreas produtoras.

É importante ressaltar que, nesses três países em que a EMBRAPA tem projetos de maior monta, a cooperação foi embasada em antigos acordos gerais de cooperação técnica. No caso de Mali e Moçambique, havia um acordo do Brasil com cada país que data de 1981; com o Senegal, havia acordo assinado em 1972.

Sobre os projetos da EMBRAPA nos outros países africanos, que são menores do que os que acabaram de ser analisados, segue tabela⁶⁰ elucidativa dos programas que estão em execução:

PAÍS	PROJETO
Angola	Apoio ao Sistema Nacional de Investigação Agrária de Angola
Benin	“Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro”
Botsuana	“Capacitação Técnica em Sistemas de Produção de Pecuária de Corte ⁶¹ ”
Burkina Faso	“Fortalecimento da Pecuária Leiteira em Burkina Faso ⁶² ”
Cabo Verde	“Apoio ao Desenvolvimento da Caprino-Ovino Cultura”; “Apoio ao

⁶⁰ Fonte: Catálogo de 2010 da ABC sobre cooperação do Brasil com a África.

⁶¹ Projeto ainda em fase de negociação.

⁶² Projeto também em fase de negociação.

	Desenvolvimento da Horticultura”; e “Apoio ao Fortalecimento Institucional do INIDA ⁶³ ”
Chade	“Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro”
Congo	“Formação de Recursos Humanos e Transferência de Técnicas Para o Cultivo da Palma Africana”; “Formação de Recursos Humanos e Transferência de Técnicas Para Apoio ao Programa Congolês de Modernização do Setor Sucroalcoleiro”
Gana	“Procedimentos Laboratoriais em Biotecnologia e Manejo de Recursos Aplicados à Biodiversidade da Mandioca em Gana”
Nigéria	“Produção e Processamento Agroindustrial de Mandioca”; “Produção e Processamento de Frutas Tropicais e Hortaliças”
Tanzânia	“Aprimorando as tecnologias Pós-Colheita da Castanha de Caju”; “Introduzindo Tecnologias de Pós-Colheita Para Horticultura”
Togo	“Apoio Institucional ao ITRA ⁶⁴ ”
Tunísia	“Desenvolvimento e Valorização das Plantações de Eucalipto na Tunísia ⁶⁵ ”

Cabe destacar que, assim como ocorre no âmbito da FIOCRUZ, um dos principais focos da cooperação da EMBRAPA é fortalecer as instituições similares a ela nos países que

⁶³ Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário.

⁶⁴ *Agronomical Research Institute of Togo.*

⁶⁵ Projeto ainda em fase de negociação.

recebem ajuda. Dessa forma, mesmo quando o escopo de um projeto não se relaciona exatamente com o fortalecimento institucional dos órgãos de agropecuária africanos, a EMBRAPA executa seus projetos com a colaboração dessas instituições, o que, por si só, implica benefícios para elas, uma vez que entram necessariamente em contato com novas tecnologias e métodos de gestão (BELLINI, 2011).

“Com base nos acordos estabelecidos e no detalhamento técnico do projeto procede-se a execução das atividades, sempre em parceria com a instituição co-irmã da Embrapa no país parceiro. Com isto, vale dizer que a Embrapa não atua de forma isolada no âmbito da cooperação na execução dos projetos em países terceiros.”⁶⁶

Além do fortalecimento e da reestruturação das instituições de pesquisa agrícola, há outras cinco prioridades: manejo de agricultura de conservação⁶⁷; transferência de tecnologias pecuária e agrícola que possam se adaptar ao ambiente africano, reduzindo o risco alimentar; transferência de tecnologias de geoprocessamento e zoneamento agroclimático desenvolvidas pela EMBRAPA; parcerias para estabelecer e manter campos de demonstração e testes de validação; e transferência de tecnologias em parceria com o agronegócio brasileiro que investe no continente.

Entretanto, diferentemente do que ocorre na FIOCRUZ, que compartilha tecnologias recentes para minimizar alguns problemas de saúde pública na África, a EMBRAPA compartilha, com frequência expressiva, tecnologias relativamente antigas com os países do continente, que datam de mais de 20 anos. A explicação gira em torno do direito de propriedade intelectual e da fragilidade institucional jurídica da maioria dos países da África. O coordenador do escritório da EMBRAPA em Gana, Cláudio Bragantini, falou sobre o assunto em entrevista concedida à UNICAMP (BRAGANTINI, 2009):

“No caso das variedades mais modernas, muitas resultam de pesquisas em biotecnologia e são patenteadas. Não transferimos essas variedades porque a maioria dos países africanos não tem lei de proteção de cultivares.” “[Há] variedades lançadas no Brasil há 20 anos ou mais, de domínio público, até ultrapassadas para o Brasil, mas que ainda têm grande utilidade aqui, dado o atraso tecnológico dos países. Temos muitas

⁶⁶ Entrevista cuja íntegra se encontra no Anexo III deste trabalho.

⁶⁷ É um tipo de agricultura que perturba minimamente o solo, preservando sua estrutura, fauna e matéria orgânica.

variedades desenvolvidas nos anos 1970 e 1980 que estão em domínio público e às quais os países africanos nunca tiveram acesso. Atendemos à demanda dos países, observando onde temos vantagem para colaborar com eles.”⁶⁸

Em se tratando dos tipos de projeto que são executados pela instituição e da forma como eles são definidos, ressalta-se que prevalecem as negociações entre as partes, sendo que os interesses e a política dos países parceiros tendem a prevalecer. Os pedidos não são atendidos quando a EMBRAPA não dispõe de conhecimento suficiente na área demandada ou quando não se encontram financiamentos para os projetos. Nesse contexto, quando questionado sobre a prevalência de projetos voltados para a grande agropecuária ou para a de pequeno porte, Bellini respondeu que, em virtude de a África ser um continente em que a produção de alimentos é predominantemente de subsistência, projetos que visam ao fortalecimento do pequeno produtor são muito freqüentes (BELLINI, 2011):

“(...) os projetos são elaborados em conjunto com o país parceiro e suas definições são motivos de negociações entre as partes. Assim, a priorização segue os interesses e a política do país parceiro. Como na África a produção de alimento, de forma geral, é de agricultura de subsistência, este foco está sempre presente nos diferentes projetos e é prioritário para o trabalho pela própria dinâmica da economia local e pela questão da segurança alimentar que é vital para os países africanos.”⁶⁹

No que se refere aos resultados dos projetos da EMBRAPA na África, Bellini afirma que a instituição sempre trabalha com mecanismos de aferição de resultados para melhor guiar suas ações. No Mali e no Senegal, por exemplo, há testes de validação de tecnologias que permitem aferir resultados dos sistemas que foram implantados. No caso do projeto Cotton-4, o coordenador da EMBRAPA África, Leovegildo Matos, afirmou, em entrevista, que o aumento da produtividade de algodão nos quatro países participantes aumentou entre 30% e 50%, dependendo da variedade da semente que foi utilizada, além de se ter observado incremento na qualidade do algodão produzido.

⁶⁸ Disponível em <http://www.inovacao.unicamp.br/report/entrevistas/index.php?cod=554>. Consultado em 17/12/2011.

⁶⁹ Entrevista cuja íntegra se encontra no Anexo III deste trabalho.

Bellini ressalta, contudo, que, no âmbito da agropecuária, os projetos são de maturação longa. Nesse sentido, tendo em vista que a cooperação com os países da África é muito recente, ainda não é possível proceder a uma avaliação real e fidedigna dos impactos que a atuação da EMBRAPA gerou e gera nos países africanos em que há projetos da instituição.

Por fim, resta analisar as perspectivas de crescimento da participação da instituição em projetos de cooperação na África. A tendência é a de que a EMBRAPA expanda consideravelmente sua atuação no continente. Uma evidência de que isso ocorrerá é o catálogo publicado pela ABC em 2010 sobre cooperação Brasil-África. Nele, figuram não somente os projetos em execução e executados no continente, mas também os que se encontram em fase de negociação. Ao analisar os dados, percebe-se que há muitos projetos da EMBRAPA sendo negociados, o que indica que a empresa terá presença crescente na África.

Ao todo, em 2010, eram nove projetos em negociação, ressaltando-se que esses são apenas os projetos que têm atuação direta da EMBRAPA (excluindo a atuação de instituições do SPNA) e que têm a participação da ABC, seja como financiadora, seja como intermediadora de financiamentos. Dentre os mais importantes, destacam-se um de Gana, para a transferência de tecnologia em biocombustíveis, e um de Moçambique, que pretende dotar os solos agricultáveis do país da mesma eficiência que o Cerrado brasileiro tem nos dias atuais, por meio do projeto Pró-Savana. Este último projeto será do tipo triangular, com parceria de Japão, através da financiadora JICA, e Brasil, através da EMBRAPA (BRASIL, 2010):

“Atualmente, a região do cerrado brasileiro é uma das zonas de maior produtividade e produção agrícola a nível mundial. Os governos do Brasil e do Japão vêm realizando estudos e negociações com vistas à utilização da experiência adquirida no desenvolvimento agrícola dos cerrados brasileiros, em programas de cooperação conjunta com o governo de Moçambique. A iniciativa pretende contribuir para o desenvolvimento agrícola das savanas tropicais africanas, regiões de relevantes similaridades ambientais e climáticas em relação aos cerrados do Brasil.”⁷⁰

Além dos dados empíricos que levam à conclusão lógica de que a atuação da instituição na África tende a aumentar, a simples combinação de dois fatos das realidades do

⁷⁰ Disponível em: http://www.abc.gov.br/download/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf. Consultado em 17/12/2011.

continente e do Brasil já seriam suficientes para indicar esse incremento de participação. Por um lado, a África é bastante carente de tecnologias no setor agrário, além de sofrer com problemas sociais graves, como a fome e a miséria; por outro lado, ao menos no governo atual, as diretrizes de política externa continuam priorizando a cooperação sul-sul e a busca pelo desenvolvimento. Nesse contexto, o aumento da atuação da EMBRAPA é natural.

Em suma, pode-se afirmar que há mais semelhanças entre as atuações internacionais da FIOCRUZ e da EMBRAPA do que diferenças. Dentre as semelhanças, destaca-se a iniciativa, que, embora possa ser tomada pelas instituições ou pelo MRE, cabem prioritariamente ao país demandante. Outra semelhança é a participação da ABC, que é bastante freqüente em ambos os casos, mas não exclusiva ou absolutamente indispensável. Por fim, outra similaridade relevante refere-se à prioridade que os dois órgãos conferem ao fortalecimento das instituições análogas na África e à capacitação de pessoal.

No que tange às diferenças, há duas principais. A primeira concerne à ênfase que a FIOCRUZ confere aos PALOP, o que não ocorre no caso da EMBRAPA, que tem projetos sendo executados nos mais diversos países da África, independentemente do idioma oficial da nação. A segunda diferença se refere à questão da tecnologia que é transferida aos países africanos; enquanto a EMBRAPA transfere predominantemente tecnologias antigas, a FIOCRUZ tem menos restrições quanto à transferência de tecnologias novas.

Diante das análises sobre as atuações da FIOCRUZ e da EMBRAPA, pode-se afirmar que essas instituições figuram como duas das principais colaboradoras para o adensamento do processo de horizontalização da política externa brasileira. Isso se explica pela qualidade técnica dos órgãos e por suas áreas de atuação, que são muito requisitadas no âmbito da cooperação sul-sul. No entanto, o processo de horizontalização é muito mais amplo do que a participação das duas instituições analisadas neste capítulo. Conforme o Catálogo da ABC (BRASIL, 2010):

“Embora o maior número de demandas por cooperação concentre-se em agricultura, saúde, educação e formação profissional, a carteira de projetos da ABC é bastante diversa e contempla iniciativas em áreas como governo eletrônico, administração pública, meio ambiente, tecnologia da informação, empreendedorismo, artesanato, cooperativismo, prevenção de acidentes de trabalho, desenvolvimento urbano, saneamento básico,

biocombustíveis, transporte aéreo, turismo, justiça, cultura, comércio exterior, direitos humanos e esportes.”⁷¹

Em anexo, há uma tabela com todas as instituições que estão ou estiveram envolvidas em projetos na África com intermediação da ABC. Diante da complexidade do fenômeno da horizontalização e com base no estudo das atuações da FIOCRUZ e da EMBRAPA, cabe analisar as conseqüências desse processo para o Itamaraty e para a política externa brasileira de forma geral, o que será feito no capítulo seguinte.

⁷¹ Disponível em: http://www.abc.gov.br/download/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf. Consultado em 17/12/2011.

4 – Consequências do processo de horizontalização para o Itamaraty e para o Brasil no plano internacional

4.1 – Considerações iniciais

Como foi visto ao longo deste trabalho, vários fatores foram fundamentais para o adensamento do processo de horizontalização da política externa brasileira. Entretanto, dentre eles, a cooperação técnica para o desenvolvimento tem destaque especial, uma vez que a sua existência é o que explica o aumento da participação de instituições diferentes do Itamaraty em projetos internacionais. Ao mesmo tempo, a intensificação da cooperação sul-sul foi uma escolha consciente e estratégica da diplomacia nacional, que, em seus cálculos, provavelmente julgou que a atuação internacional de diversos órgãos seria mais benéfica do que prejudicial aos interesses brasileiros, tradicionalmente defendidos somente pelo Itamaraty.

Dentre os motivos que geralmente estimulam um país a investir em cooperação horizontal e, conseqüentemente, a difundir a atuação de instituições nacionais por meio dos projetos de cooperação, estão razões morais, altruísticas, políticas, geoestratégicas, econômicas, históricas e culturais. Dependendo do sucesso da cooperação, o país que ajuda pode se beneficiar tanto quanto o país que se encontra no pólo passivo da cooperação. O sucesso ou o fracasso, por sua vez, dependem diretamente do desempenho das instituições especializadas que executam os projetos de cooperação técnica.

No Brasil, o MRE, que sempre concentrou eficientemente a função de administrar as relações internacionais do país, perdeu parte do controle que tinha sobre a atuação internacional brasileira, uma vez que, nos dias de hoje, essa atuação está, de certa forma, pulverizada entre as dezenas de instituições que têm projetos internacionais. Nesse contexto, cabe analisar se as vantagens dessa perda do relativo monopólio do MRE sobre a política externa superam as desvantagens geradas pelo adensamento do processo de horizontalização. Da mesma forma, cabe analisar as conseqüências desse fenômeno para o Brasil, no que tange aos objetivos gerais da diplomacia nacional na década passada.

4.2 – Os reflexos do processo de horizontalização no MRE

A tradição do Itamaraty como sendo o órgão que detém competência natural e inquestionável sobre a política externa brasileira foi sendo construída ao longo dos séculos

XIX e XX, por meio de diversas vitórias diplomáticas, seja em face de países menos expressivos na balança de poder mundial ou de nações poderosas. Como exemplo da atuação bem-sucedida do MRE ao longo do tempo, destaca-se que o Brasil é o único país da América do Sul que não tem disputas fronteiriças com seus vizinhos, uma vez que todas foram definidas pacificamente por meio de hábeis negociações dos plenipotenciários brasileiros. Nos dias atuais, o país coleciona diversas vitórias no âmbito multilateral, como no MERCUSUL e na OMC, inclusive contra países como os Estados Unidos (PUENTE, 2010: p. 248):

“O Itamaraty tem executado a política externa, sob orientação e direcionamento do Presidente da República, com considerável autonomia, decorrente de três fatores. Primeiro, em razão das prerrogativas constitucionais do Poder Executivo na matéria. Segundo, por certo respaldo adquirido pela instituição (MRE) ao longo de sua existência (...). Esse respaldo também decorre da estabilidade das posições defendidas e do reconhecimento da competência e excelência funcional e profissional dos quadros do Itamaraty.”

Nesse contexto, pareceria insensato o MRE investir em uma política de compartilhamento de competências no âmbito da diplomacia, considerando que a instituição sempre exerceu suas funções de maneira bastante satisfatória. Ressalta-se, contudo, que o processo de horizontalização não advém de uma política deliberada do Itamaraty no sentido de descentralizar suas funções. Esse processo constitui, na realidade, uma consequência da política de intensificar a cooperação sul-sul durante o governo Lula. Dessa forma, a partir do momento em que se estabeleceu como prioridade de política externa a aproximação com países em desenvolvimento, a participação de instituições diferentes do MRE em projetos internacionais tornou-se inevitável, crescente, e, muito provavelmente, irreversível.

Essa perda relativa da competência para conduzir os negócios estrangeiros do Brasil, a qual, na prática, sempre foi exclusiva do Itamaraty, é o principal reflexo, em tese negativo, do processo de horizontalização para a instituição. Cabe analisar, portanto, o que tem sido feito para minimizar esse efeito e se a política de cooperação sul-sul implica vantagens suficientes que superem esse desafio que o processo de horizontalização impõe ao Ministério das Relações Exteriores.

Na hipótese de não se levar em conta a atuação específica de cada uma das instituições brasileiras que têm projetos internacionais atualmente, a política do Itamaraty de intensificar

as relações sul-sul tende a trazer benefícios para o órgão. Isso ocorre porque esse tipo de ação constitui a materialização de posições tradicionais do MRE, como a defesa do desenvolvimento, o que permite à instituição manter coerentes seus discursos e ações no plano internacional. Ao mesmo tempo, quando o MRE consegue articular consensos por meio dessa política de aproximação sul-sul e quando logra implementar projetos que beneficiam seus parceiros, ele mantém sua fama de instituição sólida e eficaz.

Não se deve esquecer, contudo, que essa política de ênfase na cooperação sul-sul torna o Itamaraty dependente da atuação de outras instituições, porquanto o órgão não tem condições técnicas de implementar a maioria dos projetos de cooperação que são firmados com outros países. Os efeitos disso podem ser ainda mais intensos quando órgãos da administração direta federal, que têm competência para atuar internacionalmente sem necessidade de intermediação do Itamaraty, negociam e implementam projetos de forma autônoma, prescindindo de qualquer participação do MRE. Embora se possa pensar que, em caso de fracasso, o Itamaraty estaria isento de responsabilidade, a imagem que o Brasil tem internacionalmente é, de certa forma, única, e, em caso de problemas, o MRE acaba respondendo pelas ações mal calculadas ou executadas de terceiros, sejam instituições públicas ou privadas, como ocorreu, por exemplo, com a Odebrecht no Equador, em 2008, e com a construtora OAS na Bolívia em 2011. Sobre o assunto, Puente posiciona-se da seguinte forma (PUENTE, 2010, p. 242):

“Pode-se afirmar que algumas áreas temáticas específicas seguem diretrizes e programas pré-estabelecidos, muitas vezes determinados pela instituição nacional cooperante, com os quais, não raro, a lógica da agenda diplomática tem que se compor para resultar em ações nos prazos desejados. É o caso, por exemplo, das ações no campo do HIV/AIDS, que obedecem a programas próprios, elaborados pelo Ministério da Saúde.”

Para minimizar os riscos de embaraços diplomáticos advindos da participação de instituições diferentes do Itamaraty em projetos internacionais, o MRE fortaleceu a ABC, como já foi visto anteriormente. A idéia é intermediar as ações do maior número possível de instituições, pois, dessa forma, mesmo que o Itamaraty não protagonize a execução dos projetos, ele detém certo controle sobre eles, garantido, ao menos, que sejam projetos coerentes com as diretrizes da política externa brasileira.

Cabe ressaltar que o principal motivo do fortalecimento da ABC se refere à prioridade conferida pelo governo Lula às relações sul-sul, mas, nesse contexto, o fortalecimento da agência serviu estrategicamente, também, para que o Itamaraty mantivesse o controle sobre a diplomacia nacional em um cenário de pulverização de instituições públicas que atuam no plano internacional. Obviamente, a formulação de princípios e diretrizes de política externa dificilmente caberá a instituição que não seja o MRE, por mais gabaritada que seja, como a EMBRAPA ou a FIOCRUZ. Entretanto, o número de órgãos que atuam internacionalmente, nos dias atuais, é enorme e crescente, de modo que a ABC figura, ao mesmo tempo, como agência viabilizadora de uma das principais políticas da diplomacia contemporânea e como elemento capaz de conferir coesão à atuação internacional dos diversos órgãos públicos que participam do processo de horizontalização.

Para se adequar melhor às novas demandas que se originam da política de cooperação sul-sul, a ABC sofreu, em 2007, uma reformulação interna. Até então, a estrutura organizacional da agência era pautada por divisões geográficas, as quais foram substituídas por divisões temáticas. A intenção era imprimir maior eficiência à CTPD e, também, agrupar, de forma mais organizada, os órgãos técnicos que prestam ajuda (PUENTE, 2010: p. 242):

“O pressuposto implícito é que uma distribuição temática de funções resulte em ações mais bem planejadas. Ao mesmo tempo, essa especialização temática proporcionaria a constituição de verdadeiros ‘bancos de oferta’ de cooperação para serem utilizados na medida das necessidades da agenda e dos compromissos diplomáticos.”

Outra atitude tomada no âmbito da ABC e que auxilia na diminuição da dependência que o Itamaraty tem de instituições técnicas é o fato de a agência poder recrutar “consultores avulsos” nos setores em que há maior demanda por cooperação. Isso permite à agência formular e executar diretamente “atividades e projetos de cooperação, reduzindo assim a dependência da disponibilidade de instituições parceiras cooperantes.” (PUENTE, 2010: p. 242).

Percebe-se, dessa forma, que o Itamaraty, ao mesmo tempo em que estimula a participação de outras instituições em projetos internacionais, tenta tornar-se o mais independente possível da atuação desses órgãos, objetivando alcançar maior autonomia para negociar e executar acordos em áreas técnicas específicas. Entretanto, mesmo que o MRE disponha dos mais diversos tipos de consultores, isso jamais terá o condão de garantir

autonomia plena ao Ministério no âmbito da cooperação técnica, pois esses projetos são, em geral, muito complexos e envolvem profissionais de variadas áreas dentro de um único setor.

Em se tratando do impacto da atuação das instituições analisadas no capítulo anterior sobre o Itamaraty, pode-se afirmar que ele é, de forma geral, positivo. Há, contudo, alguns poucos aspectos que são negativos e que não devem ser ignorados, sobretudo no que tange à presença da EMBRAPA na África.

Ambas as instituições estudadas neste trabalho são reconhecidas pela competência técnica em suas áreas de atuação e isso explica a enorme demanda de países africanos pela cooperação brasileira nos setores de saúde e agricultura. Partindo do pressuposto que a maioria dos pedidos de cooperação origina-se diretamente dos governos africanos e sabendo que, muito frequentemente, os mandatários dos países beneficiados elogiam as parcerias e até mesmo usam a cooperação técnica como plataforma de propaganda política, infere-se que a presença da EMBRAPA e da FIOCRUZ em países da África é bem-vista, não ocasionando nenhum problema para o Itamaraty; ao contrário, o MRE tende a confirmar sua imagem de órgão eficiente. Respalhando essa tendência de apoio oficial, destaca-se, por exemplo, uma declaração do Ministro da agricultura de Moçambique, José Pacheco, que afirmou que “Os agricultores brasileiros têm experiência acumulada que é muito bem-vinda. Queremos repetir em Moçambique o que fizeram no cerrado há 30 anos”.⁷²

Entretanto, embora a opinião oficial dos países que recebem ajuda sobre a atuação dessas instituições seja a mais relevante para a política externa brasileira, ela não é a única que importa. Nesse contexto, há alguma resistência de certos setores da sociedade civil, principalmente em relação à EMBRAPA. Isso pode ser observado por meio da análise de publicações das imprensas locais, em que se encontram artigos críticos à presença da empresa na África, sob a alegação de que se trata de uma faceta imperialista do Brasil. O jornal moçambicano *O País*, por exemplo, publicou, em 23 de agosto de 2011, reportagem intitulada *O neocolonialismo brasileiro em Moçambique*. Nessa matéria, o autor Adelson Rafael ressalta os aspectos negativos do projeto que a EMBRAPA desenvolveu no cerrado brasileiro há 30 anos e que pretende implantar em Moçambique (RAFAEL, 2011):

“No Brasil, essa interiorização da actividade agropecuária custou a devastação de 80% do cerrado, que é reconhecido como a savana mais rica

⁷² Disponível no sítio do jornal O País: <http://www.opais.co.mz/> Consultado em 17/12/2011.

do mundo em biodiversidade. (...) O agronegócio brasileiro, baseado no esgotamento dos recursos naturais, agora vislumbra exportar o modelo insustentável de sementes geneticamente modificadas, manejo degradante do solo e latifúndios explorados às custas de um modelo falido de reforma agrária.”⁷³

Em outro trecho, Adelson Rafael afirma que (RAFAEL, 2011):

“O neocolonialismo brasileiro em Moçambique certamente não contribuirá com o desenvolvimento socialmente justo deste país. Se, por um lado, o Brasil pode oferecer conhecimento técnico para o cultivo de sementes na savana africana, por outro o país tem a oferecer um modelo insustentável de agronegócio, baseado na monocultura, na degradação ambiental e na concentração de terras nas mãos de poucos.”⁷⁴

Esse posicionamento não reflete a opinião da maior parte da imprensa, nem dos governos, que, por serem os próprios demandantes de cooperação da EMBRAPA, são naturalmente favoráveis à atuação do órgão em seus países. Entretanto, cabe ressaltar que, na hipótese de essa percepção de neocolonialismo brasileiro ganhar força, é a imagem do país e do órgão que o representa oficialmente – o Itamaraty – que será prejudicada, e não a da EMBRAPA, que, em tese, apenas atua como viabilizadora da política externa nacional. Dessa forma, é pertinente o MRE tentar manter, o máximo possível, sob seu controle a participação de outras instituições em projetos internacionais, porquanto sua reputação e a do próprio Brasil se relacionam, mesmo que tangencialmente, com a atuação dessas instituições em projetos de cooperação fora do país.

Outro questionamento que se relaciona à atuação da EMBRAPA na África é o estímulo, em alguns projetos, ao aumento de produtividade na agricultura com finalidade de exportação. Em um continente que é assolado pela fome, há quem critique o encorajamento à exportação de alimentos. Mais uma vez, essa crítica não vem dos governos, que vêem na exportação uma maneira de fortalecer a economia e de adquirir divisas para importar bens que não são produzidos nos países. Nesse contexto, a EMBRAPA alega que os principais beneficiários dos projetos de cooperação são pequenos proprietários, que conseguem, através da parceria com a instituição, agregar valor a seus produtos e ampliar a produtividade.

⁷³ Fonte: Jornal *O País*: <http://opais.sapo.mz/index.php/analise/92-adelson-rafael/16099-o-neocolonialismo-brasileiro-em-mocambique.html> Consultado em 28/12/2011.

⁷⁴ Ibidem

Uma crítica que não diz respeito diretamente à EMBRAPA, mas, sim, ao aumento generalizado da participação de diversos órgãos públicos em projetos internacionais concerne ao gasto que se tem com projetos fora do país, tendo em vista que o Brasil ainda carece de investimentos nos mais variados setores. Nesse sentido, ao se questionar por que o Brasil tem gasto verba pública em lugares como a África, a responsabilidade recai sobre o governo que adota esse tipo de política e sobre o Itamaraty, que aparece como a instituição formuladora da idéia de investir em projetos de cooperação internacional (PUENTE, 2010: p. 249):

“(...) um aspecto relevante da CTPD brasileira, para não dizer da cooperação horizontal em geral, é a necessidade de justificar o emprego de recursos públicos para financiá-la. Esses recursos se destinam, em última análise, a promover a melhoria das condições socioeconômicas de outros países, porém, diante de um quadro social interno ainda pleno de carências.”

Essa crítica advém, em parte, da maior participação da sociedade civil nos assuntos de política externa na última década, de modo que cabe ao governo e ao MRE explicarem decisões que, em outras épocas, raramente interessavam à sociedade civil em geral. De qualquer forma, a política de cooperação sul-sul, que ensejou o aumento expressivo da atuação internacional de diversas instituições brasileiras, foi e é tão essencial para a diplomacia contemporânea que críticas, por si só, não teriam o condão de arrefecê-la. Dentre as justificativas mais relevantes, está, primeiramente, o fato de que os recursos gastos em cooperação internacional são irrisórios, considerados os orçamentos da União e, inclusive, do MRE⁷⁵. Outra explicação é a importância que o princípio da solidariedade entre os povos adquiriu no governo passado. Nesse sentido, o ex-ministro das relações exteriores disse (BRASIL, 2007):

“Nossa cooperação com o Haiti não se deu sem alguma resistência interna. Afinal, o Brasil é um país com enormes carências sociais. Mas essa é uma lição que aprendi com os próprios brasileiros de origem mais humilde. Não é preciso ser rico para ser solidário.”

⁷⁵ Em 2005, por exemplo, o orçamento da ABC representava apenas 2,4% do orçamento total do MRE, o qual respondia pela fatia de cerca de 0,4% do orçamento total da União. Dessa forma, os gastos com CTPD nesse ano foram de aproximadamente 0,009%. Esses dados podem ser encontrados no livro *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período de 1995-2005*, de Carlos Alfonso Iglesias Puente, lançado pela FUNAG, em 2010.

No que tange à atuação da FIOCRUZ, diferentemente da EMBRAPA, não se encontraram manifestações críticas da imprensa ou da sociedade civil em geral em relação à sua presença na África. Laboratórios internacionais frequentemente são acusados de usarem o continente como “cobaia” para testarem efeitos de novas drogas que ainda não estão aptas a entrarem nos mercados dos países centrais. No caso da FIOCRUZ, entretanto, não há denúncias nesse sentido na imprensa dos principais países onde a instituição tem projetos. Quanto ao posicionamento oficial, assim como acontece com a EMBRAPA, os governos são favoráveis à atuação da FIOCRUZ. No mesmo jornal, *O país*⁷⁶, em que se destacou o neocolonialismo brasileiro por meio da presença da EMBRAPA em Moçambique, encontram-se reportagens extremamente favoráveis à parceria estabelecida com a FIOCRUZ.

“A Fiocruz será responsável pela gestão técnica da planta [fábrica de medicamentos], a primeira pública a produzir anti-retrovirais em África. Laboratórios privados produzem remédios anti-Sida em pequena escala, em Uganda, no Quênia e na África do Sul. (...) A fábrica de anti-retrovirais é um desejo antigo de Moçambique.”⁷⁷

Além disso, como a FIOCRUZ prioriza projetos localizados em países de língua portuguesa, há, naturalmente, uma sintonia maior com o Itamaraty, uma vez que a diplomacia brasileira tem foro específico para lidar com essas nações: a CPLP. A Comunidade existe justamente para que ações, nos mais diversos setores, sejam articuladas em conjunto pelos representantes diplomáticos dos países integrantes. A área da saúde inclui-se nesse cenário, permitindo que a atuação internacional da FIOCRUZ esteja, em grande medida, vinculada às decisões tomadas previamente no âmbito diplomático, o que minimiza os riscos para a imagem e a reputação do MRE advindos do aumento da participação da FIOCRUZ em projetos no exterior. Segundo Puente (2010), “a cooperação com os PALOP tende a seguir planejamento maior e coordenação mais afinada com as áreas políticas do Itamaraty, em função da interface existente com a CPLP.”

Embora se tenha destacado alguns questionamentos em relação à atuação da EMBRAPA na África, o que revelou uma diferença significativa em relação à presença da

⁷⁶ É importante ressaltar que o mesmo jornal que publicou matéria em tom depreciativo em relação à EMBRAPA e outras instituições brasileiras que atuam em Moçambique também já publicou matérias elogiando os projetos da EMBRAPA. Percebe-se, dessa forma, que não há consenso, no âmbito da imprensa moçambicana, no sentido de considerar a atuação da Embrapa, no país, neocolonialista ou imperialista.

⁷⁷ Fonte: Jornal *O País*: <http://www.opais.co.mz/index.php/sociedade/45-sociedade/10539-mocambique-recebe-primeira-maquina-para-fabrico-de-anti-retrovirais.html>. Consultado em 28/12/2012.

FIOCRUZ no continente, é importante ressaltar que essas críticas não são suficientes para se considerar a cooperação da EMBRAPA como sendo nociva ao Itamaraty. Isso ocorre porque os questionamentos originam-se, sobretudo, de parte da sociedade civil, nomeadamente a imprensa, e, ao menos por enquanto, os governos que recebem cooperação da empresa são bastante receptivos, o que se confirma pelo fato de a EMBRAPA ser uma das instituições mais requisitadas em termos de cooperação horizontal.

No mundo da política internacional, a sociedade civil certamente tem seu lugar, o qual é, contudo, secundário se comparado ao lugar que os líderes políticos de cada país têm. São eles que representam seus países em organizações internacionais e foros multilaterais e, em última instância, têm poder para tomar decisões políticas e comerciais. Nesse contexto, tanto a EMBRAPA quanto a FIOCRUZ podem ser consideradas trunfos para o Itamaraty, que conta com duas instituições de excelência indiscutível em suas áreas de atuação – agricultura e saúde – as quais figuram como prioridade para a maioria dos países em desenvolvimento.

4.3 – Os reflexos do processo de horizontalização da política externa para o Brasil no plano internacional

O que estimularia um governo a implementar uma política externa que necessitasse da participação de diversas instituições públicas em detrimento do tradicional “quase monopólio” que o Itamaraty sempre exerceu, de forma eficaz, sobre o assunto? A relativa ameaça que a pulverização de órgãos atuantes em projetos internacionais gera para o Itamaraty é uma maneira não só de colocar em prática princípios há muito tempo caros à diplomacia nacional, mas também de auxiliar na concretização de uma estratégia mais ampla de alçar o Brasil à condição de protagonista no cenário internacional. Tendo em vista que a atuação de órgãos paralelamente ao MRE se mostra, pelo menos no caso das duas instituições analisadas, um instrumento eficaz para projetar o país internacionalmente, compensam-se os riscos institucionais enfrentados pelo Itamaraty. Resta, portanto, analisar quais são os possíveis benefícios que o processo de horizontalização pode trazer para o Brasil.

O processo de horizontalização origina-se do aumento da cooperação técnica sul-sul, que exige a participação de instituições qualificadas tecnicamente para implementar os projetos acordados com terceiros países. Dessa forma, os benefícios advindos do processo de horizontalização estão intimamente relacionados com as vantagens que uma nação tem de figurar no pólo ativo da cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Uma vez que a

atuação internacional de cada instituição, apesar de seguir um padrão mais ou menos definido, tem suas peculiaridades, é possível identificar, também, benefícios trazidos particularmente por cada órgão que atua internacionalmente.

No contexto dos benefícios advindos da cooperação técnica sul-sul, eles só ocorrem quando a ajuda é eficiente e, para verificar a eficácia, Carlos Puente (2010, FUNAG) sugere que devem ser observados três elementos: a cooperação tem que propiciar efetivas contribuições para o progresso dos países parceiros; contribuir para o adensamento das relações entre o Brasil e os países parceiros; contribuir para a projeção internacional do Brasil (PUENTE, 2010: p. 254):

“A cooperação técnica se revela eficaz e convincente quando consegue produzir impactos importantes nos países parceiros e quando projetos e atividades executados se mostram bem-sucedidos, contribuindo para a melhoria das condições institucionais, humanas e socioeconômicas dos países recipiendários. Tudo isso se refere a elementos objetivos de eficácia e efetividade.”

No primeiro quesito – contribuir efetivamente para o progresso dos países parceiros –, pode-se inferir que, levando-se em consideração que a demanda por ajuda brasileira em setores técnicos diversificados tem sido crescente nos últimos anos, há, ao menos, indícios de que grande parte dessa ajuda é eficiente; caso contrário, não haveria essa demanda crescente. Cabe lembrar que a cooperação brasileira raramente se traduz em ajuda diretamente financeira, prevalecendo projetos que primam pela capacitação de recursos humanos e transferência de tecnologia. Dessa forma, se não houvesse resultados positivos em termos de melhorias sociais e econômicas, não haveria estímulo para que outros países buscassem cooperação. Nesse contexto, acredita-se que os exemplos de projetos bem-sucedidos funcionam como principal elemento incentivador para que países demandem ajuda brasileira, fomentando o processo de horizontalização da política externa brasileira.

Em se tratando das instituições analisadas neste trabalho, embora seus projetos sejam relativamente recentes, o que prejudica uma aferição mais ampla de resultados, já é possível verificar a melhora de alguns indicadores nos países que recebem cooperação. No caso da EMBRAPA, por exemplo, como foi analisado no capítulo anterior, um dos principais projetos estruturantes da empresa, o Cotton-4, fez com que os países participantes aumentassem em até

50% a produtividade do algodão, além de ter-se observado melhora significativa na qualidade do produto (PUENTE, 2010: p. 254):

“(…) há muitos casos claros de êxito. Alguns dos mais evidentes se referem a projetos de maior envergadura e com grandes efeitos multiplicadores, como os centros de formação profissional em Angola, Paraguai ou Timor Leste, que têm demonstrado produzir impactos sociais relevantes. Ou então na área da saúde, em especial as ações de combate e controle do HIV/AIDS em países africanos e da América Latina. Ou ações na área de agropecuária e meio ambiente, nas quais é possível também contabilizar inúmeros `micro-êxitos` em vários países, entre os quais Haiti, El Salvador, Cuba, Bolívia e os da África de língua portuguesa. Os bons resultados nessas áreas geram, por sua vez, mais demandas por projetos e atividades de CTPD.”

O segundo quesito – contribuir para o adensamento das relações entre o Brasil e os países parceiros – deve ser analisado sob dois prismas distintos: o político e o econômico-comercial.

Do ponto de vista político, é inegável que a cooperação técnica estreita os laços que o Brasil tinha previamente com os países que recebem ajuda. Na criação das 35 novas embaixadas durante o governo Lula, sendo 17 delas na África, frequentemente não havia perspectivas de relações econômicas fortes, mas as possibilidades de cooperação, sempre consideradas pelo ex-presidente como um trunfo, serviram para aproximar o Brasil de muitos desses países com os quais não existia, a princípio, maior identidade cultural ou possibilidades de aprofundar as relações políticas. Em alguns casos, a cooperação é praticamente a única forma de relacionamento, o que torna as instituições que executam os projetos de cooperação verdadeiras representantes do Brasil nesses países (PUENTE, 2010: p. 258):

“A instrumentalidade da CTPD se daria também com o ‘adensamento’ das relações políticas com os países com os quais coopera. Conforme já mencionado no item anterior, em alguns países, o indício ou evidência mais importante da presença do Brasil reside na cooperação técnica. (...). Em alguns países africanos lusófonos, como a Guiné Bissau e São Tomé e Príncipe, a cooperação técnica, ao lado da cooperação cultural é fator dos mais importantes nas relações bilaterais.”

Nos dias atuais, o Brasil tem uma receptividade excelente na África, e a CTPD tem um papel importante nisso. O fato de Lula ter participado, ainda quando era presidente, da XIII Cúpula da União Africana, como convidado de honra é um demonstrativo claro de que o país tem espaço crescente no continente. Conforme o Catálogo Brasil-África da ABC (BRASIL, 2010: p. 6):

“além de simbólica, por ocorrer na instância máxima da organização, a presença do Presidente brasileiro dá destaque à possibilidade de que instrumentos celebrados com a Comissão da União Africana sirvam de abrigo para a multiplicação de novas iniciativas”.

Quando a CTPD e, conseqüentemente, a atuação internacional de instituições públicas diferentes do MRE contribuem para o adensamento das relações bilaterais do Brasil com os países que recebem ajuda, pode ocorrer, também, um aumento de influência política do Brasil sobre esses países. Conforme afirma Puente (2010), essa não é uma relação automática nem necessária, mas é natural que as nações que se encontram no pólo passivo da cooperação estejam mais suscetíveis a sofrer algum tipo de influência do país que se encontra no pólo ativo (PUENTE, 2010: p. 259):

“(...) [A CTPD] pode também resultar, por conta do adensamento que proporciona nas relações bilaterais, em fator capaz de contribuir para o exercício de influência sobre os países parceiros. (...). Entretanto, a predisposição de países parceiros recipiendários em compreender os interesses e aspirações no plano internacional tende a ser maior se houver percepção, por parte desses parceiros de que o Brasil contribui de alguma forma para o alcance de seus próprios anseios e necessidades”.

Do ponto de vista econômico-comercial, a relação entre cooperação técnica e incremento da atividade econômica do Brasil nos países cooperados também é clara. É importante destacar, contudo, que a presença de instituições técnicas brasileiras em terceiros países tem o intuito prioritário de cooperar em suas áreas de atuação, não se propondo, de maneira automática, a aumentar as relações comerciais e econômicas do Brasil com as nações que recebem ajuda técnica. Entretanto, seria uma atitude dissimulada ou, no mínimo, ingênua afirmar que a cooperação técnica e, conseqüentemente, a atuação internacional de diversas instituições públicas não contribui para criar oportunidades comerciais e de investimentos para as empresas brasileiras. Segundo o Catálogo Brasil-África lançado pela ABC em 2010,

“abrimos 17 novas embaixadas em solo africano. Nosso comércio com a África mais que quintuplicou entre 2002 e 2009” (BRASIL, 2010: p. 6). Ademais, confirmando essa tendência, Puente (2010) afirma que (PUENTE, 2010: p. 256):

“(...) não seria exagerado afirmar que a CTPD, pela abrangência de suas áreas temáticas e pela possibilidade de produzir sinergias importantes, pode também direta ou indiretamente atuar como ponta de lança para uma atuação econômico-comercial posterior. Ao ocupar espaços, construir uma rede de relacionamentos, portanto adensar os vínculos bilaterais, a CTPD também estará facilitando as condições para a atuação das empresas brasileiras.”

Em se tratando do papel da EMBRAPA e da FIOCRUZ no aprofundamento dos laços econômicos com os países em que atuam, ressalta-se o fato de que essas instituições têm projetos de grande porte no continente africano, os quais requerem recursos vultosos que, nem sempre, são disponibilizados facilmente por órgãos públicos, como a ABC. Nesse cenário, não raro encontra-se a participação de empresas privadas brasileiras no financiamento dos projetos ou de parte deles, o que é, inquestionavelmente, uma porta de entrada nos mercados dessas nações.

No caso da FIOCRUZ, por exemplo, a verba que o governo brasileiro tinha disponibilizado para a construção da fábrica de medicamentos em Moçambique não foi suficiente para finalizar o projeto, que, em sua etapa final, recebeu financiamento de 4,5 milhões de dólares da empresa VALE⁷⁸. No caso da EMBRAPA, por sua vez, uma área que tem grande potencial para gerar benefícios econômicos para o Brasil é a de biocombustíveis. Ao Brasil interessa transformar o produto, do qual o país domina tecnologia avançada de produção, em commodity e em possível substituto de combustíveis fósseis. Para tanto, é necessário que haja produção em larga escala, que não se limite às fronteiras de um único país. Nesse contexto, EMBRAPA tem projetos na África para transferir tecnologia em relação ao etanol e na questão da regulamentação interna desse produto, o que tem o condão de estimular o investimento de empresas privadas brasileiras que atuam nesse setor, tanto para produzir no continente quanto para comercializar o etanol brasileiro (PUENTE, 2010, p. 257):

⁷⁸ Fonte: sítio da FIOCRUZ:

http://www2.fiocruz.br/farmanguinhos/index.php?option=com_content&view=article&id=285:farmanguinhosfiocruz-inicia-nova-fase-do-projeto-da-fabrica-de-medicamentos-em-mocambique&catid=53:outras-noticias&Itemid=94

“Outro exemplo bem mais significativo é a decisão recente (fim de 2006) da EMBRAPA de abrir escritório em Acra, Gana, para não somente poder aumentar sua atuação na cooperação técnica horizontal no continente africano, sua primeira finalidade, mas também facilitar a venda de serviços a países africanos. A EMBRAPA tem reputação de excelência no campo da pesquisa e da tecnologia agropecuária. Essa reputação foi, em parte, também difundida com as experiências da entidade na CTPD no continente africano e na América Latina.”

Há quem alegue, no entanto, que o aumento da presença comercial-econômica brasileira nos países em que há cooperação está muito aquém do que pretensamente poderia estar. É importante ressaltar, contudo, que o discurso oficial brasileiro defende que a cooperação nacional é desprovida de condicionalidades, de modo que não pode ser usada expressamente como “moeda de troca”, em que, por exemplo, se disponibiliza ajuda técnica desde que o país beneficiado assine acordo de comércio ou preferência tarifária.

Caso esse alegado potencial mal aproveitado dependa de uma mudança de postura da diplomacia nacional em relação à cooperação técnica, no sentido de torná-la mais assertiva na busca de vantagens empíricas para o país, é pouco provável que haja incremento maior da presença econômica brasileira em países em desenvolvimento. A não condicionalidade constitui um diferencial da cooperação técnica nacional, a qual é muito prezada pelo Itamaraty, refletindo princípios basilares da diplomacia brasileira. Nesse cenário, mesmo que uma instituição pública tenha muita autonomia para atuar no plano internacional, ela dificilmente teria autonomia para negociar acordo de cooperação que previsse alguma condição. Dessa forma, percebe-se que, mesmo com o atual adensamento do processo de horizontalização da política externa brasileira, o MRE ainda guarda a prerrogativa de definir os princípios que devem guiar a diplomacia nacional, o que, de alguma forma, pauta as ações de todas as instituições que têm projetos no exterior.

Acredita-se, entretanto, que esse potencial desperdiçado não ocorre pelo fato de o Brasil não se mostrar mais agressivo e com políticas econômicas bem definidas dentro do contexto da cooperação técnica e da internacionalização de instituições públicas. Ele decorre, sobretudo, do sub-aproveitamento da cooperação técnica como instrumento de política externa. Ao mesmo tempo em que este trabalho aborda o aumento significativo da participação de instituições diferentes do Itamaraty em projetos internacionais, o que acontece justamente em função do aumento da cooperação sul-sul na última década, é importante

ressaltar que esse tipo de cooperação absorve relativamente muito pouco tempo e recurso do Itamaraty⁷⁹ e dos órgãos públicos que atuam no plano internacional. Isso acaba por gerar uma deficiência de articulação até dentro do próprio Itamaraty, o que faz com que a instrumentalização da cooperação, no campo econômico e no político, produza resultados aquém do que poderia produzir.

De qualquer forma, esse é um processo relativamente recente e o Brasil ainda está aprendendo a lidar com suas conseqüências e oportunidades. Do governo Fernando Henrique para o governo Lula, já é possível notar uma diferença expressiva no que tange ao aproveitamento da instrumentalidade da cooperação técnica sul-sul. Dessa forma, a tendência é que, mesmo mantendo o princípio de que a cooperação técnica não deve ser estabelecida com a finalidade primordial de gerar benefícios políticos e comerciais, esses benefícios cresçam, pois a CTPD e a atuação internacional de diversas instituições públicas têm, inegavelmente, um papel instrumental para a política externa brasileira (PUENTE, 2010: p. 262):

“Na era Cardoso, a cooperação técnica se expandiu crescentemente e se aliou a iniciativas de estabilização (Timor-Leste, Guiné-Bissau, Bolívia e Equador). Na era de Lula, esse impulso foi continuado (no Haiti e na África, sobretudo) e ganhou novas dimensões com engajamento mais forte e explícito na cooperação Sul-Sul (combate à fome e à pobreza) e a utilização da CTPD de forma muito mais instrumental.”

O terceiro quesito – contribuir para a projeção internacional do Brasil – é, talvez, o mais relevante em termos de objetivos da política externa brasileira. Mais uma vez, a CTPD e a atuação internacional de instituições diferentes do Itamaraty não têm a meta expressa de proporcionar ao Brasil ganho de capital político no cenário internacional, mas é inegável que projetos de cooperação técnica sul-sul bem-sucedidos servem como instrumentos de credibilidade e de projeção internacionais.

Para que o Brasil ganhe maior projeção internacional por meio da atuação bem-sucedida de órgãos públicos em projetos de cooperação técnica, três gêneros de atores internacionais – os órgãos multilaterais, os países recipiendários e as nações mais poderosas – têm que ter a percepção de que o Brasil vem realizando um bom trabalho no campo da CTPD.

⁷⁹ Na nota de rodapé da página 91 deste trabalho, encontram-se dados referentes aos gastos com cooperação técnica no Brasil, incluindo porcentagens comparativas dos orçamentos da ABC, do MRE e da União.

Essa percepção pode levar ao reconhecimento do país como ator internacional influente, o que pode lhe garantir maior participação nas organizações internacionais e nas decisões sobre os temas mais relevantes que afetam o mundo contemporaneamente.

Por um lado, parece incontestável que o mundo se pauta, ao menos em certas ocasiões, por uma lógica Realista⁸⁰, no sentido de que o poder militar das grandes potências é, ainda nos dias atuais, determinante para o desfecho de algumas questões internacionais. Entretanto, por outro lado, há uma complexa estrutura multilateral de decisão montada e, por mais que ela reflita, em grande medida, certo congelamento de poder que beneficia essas mesmas potências, há pressões por mudanças que permitam que essas instâncias internacionais reflitam mais fidedignamente o mundo contemporâneo, o que é, também, um objetivo claro do Brasil (BANCO MUNDIAL, 2011: p. 39-40):

“On a more systemic level, as seen in chapter 1, Brazil has recently shown its interest in democratizing institutions of global governance. It thus provides incentives for African countries—and for its South American neighbors—to become members of and to actively participate in international organizations, with the aim that their participation will help bring about a more inclusive approach to global governance. But Brazil needs to strengthen its own position in global governance, and it can do so by giving—and receiving—support from less-developed countries that see Brazil as a genuine representative of the global South.”

Nesse contexto, destacam-se as teorias da Interdependência Complexa⁸¹, de Keohane e Nye, e do “poder brando” (*soft power*), de Nye. Elas tentam explicar as relações internacionais modernas, sem se limitarem ao reducionismo teórico do Realismo, conciliando,

⁸⁰ O Realismo é uma teoria das Relações Internacionais que se consolidou no pós- Segunda Guerra Mundial. Essa escola tem uma visão predominantemente estatocêntrica das relações internacionais e os temas relacionados à segurança sobrepõem-se, em termos de importância, aos outros temas, como economia. O principal expoente do Realismo clássico foi Hans Morgenthau, autor do livro *Política Entre as Nações*.

⁸¹ A teoria da Interdependência Complexa, formulada por Robert Keohane e Joseph Nye, que ressalta que os Estados não são os únicos atores relevantes no plano internacional, que não há hierarquia de temas e que o uso da força não é o principal instrumento político, embora seja, também, importante. Haveria uma interdependência complexa entre Estado e sociedades, em que as questões econômicas ganharam força em detrimento das militares. O marco dessa teoria foi o lançamento, em 1977, do livro *Power and Interdependence: world politics in transition*.

de certa forma, essa teoria com o liberalismo⁸², o que permite associar a CTPD e a expansão internacional das instituições brasileiras com a projeção internacional do Brasil.

No caso da teoria do “poder brando”, que significa alcançar o que se pretende, no cenário internacional, através do convencimento ao invés da coerção, já existem associações diretas entre a política externa pró-ativa da década passada e a conquista de maior espaço internacional. Em *A aplicação do conceito de “poder brando” (soft power) na política externa brasileira* (2005), Gueraldi cita (p. 89), dentre outros, a EMBRAPA e seus avanços científicos e tecnológicos como potencial forma de poder brando instrumentalizada pela política externa brasileira. Ademais, o próprio Nye, em *Soft Power: The Means To Success in World Politics* (2004: p.30), cita nações emergentes como o Brasil, a Índia e a China como potenciais disseminadoras de seu “poder brando” no mundo atual.

O fato de haver assuntos que não podem ser resolvidos pela vontade exclusiva de uma potência hegemônica, como questões ambientais e terrorismo, por exemplo, e a multiplicação de órgãos multilaterais de decisão nas mais diversas áreas demonstram que há espaço para a atuação de países que, até o século XX, não tinham voz expressiva no plano internacional. Nesse cenário, o Brasil busca, em geral, a reforma dos foros multilaterais de decisão, como o FMI e o BIRD, e, mais especificamente, o Conselho de Segurança da ONU, em que um assento permanente nesse conselho figura como a principal meta da política externa brasileira.

Para alcançar esses objetivos, é muito importante conquistar credibilidade no seio das organizações internacionais, especialmente da ONU, uma vez que a legitimidade para o Brasil assumir um assento permanente jamais se originará do poderio militar do país ou de qualquer motivo similar. Nesse cenário, a CTPD e a atuação bem-sucedida de instituições como a EMBRAPA e a FIOCRUZ representam um Brasil participativo, que não se furta de assumir responsabilidades e que se mostra apto, portanto, a assumir, legitimamente, as funções que um assento permanente no Conselho de Segurança demanda. Uma evidência de que essa política de cooperação é capaz de cativar indivíduos importantes no âmbito das organizações internacionais é o elogio feito ao Brasil pelo Ex-Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, no relatório relatório *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights For All*, de 21 de março de 2005:

⁸² O Liberalismo é um teoria de relações internacionais que tem uma perspectiva positiva da natureza humana, em eu a cooperação para a paz e para um comércio próspero é possível. Para os liberais, há uma multiplicidade de atores no plano internacional, em que se incluem os Estados, as organizações internacionais e os indivíduos. Immanuel Kant, com sua obra *A Paz Perpétua*, foi o primeiro expoente dessa escola.

*“Happily there are signs of further progress. A new group of donors has emerged, including (...) some of the wealthier developing countries, such as Brazil, China and India, all of which are increasingly offering their expertise to other developing countries through technical cooperation”*⁸³

Outra evidência muito significativa consiste no lançamento do relatório *Bridging the Atlantic*, do Banco Mundial, em 2011. Nesse relatório de mais de cem páginas, a instituição enaltece a atuação do Brasil no setor da cooperação técnica nos últimos anos. Sem economizar adjetivos elogiosos, há afirmações claras de que o país vem ganhando destaque no plano internacional e que a cooperação técnica provida pelo Brasil é um importante fator para isso. Segundo o relatório, *“Brazil is emerging as a new global actor, recognized as a provider of technical cooperation”* (BANCO MUNDIAL, 2011: p. 33). No que tange a atuação das duas instituições analisadas neste trabalho, o BIRD as reconhece como sendo de excelência, dedicando quase um capítulo inteiro ao trabalho da EMBRAPA e da FIOCRUZ na África. Conforme o relatório, *“Brazil is recognized as the world leader in tropical medicine and agriculture”* (BANCO MUNDIAL, 2011: p. 47). Um reconhecimento desses por uma instituição na qual o Brasil pretende aumentar sua participação é um indicativo muito claro de que a cooperação brasileira e, inclusive, a atuação da EMBRAPA e da FIOCRUZ repercutem positivamente para o Brasil.

Segundo Nye, Keohane (KEOHANE, NYE, 1998: p. 90), *“the exercise of soft power requires credibility in order to be persuasive”*, e uma afirmação categórica como a de Kofi Annan é uma prova de que a CTPD brasileira é eficaz como instrumento de política externa, deixando o país mais próximo de seus objetivos no plano internacional. Ainda no que tange à percepção que os órgãos multilaterais têm da CTPD brasileira, o fato de a cooperação nacional, de forma triangular, ser requerida crescentemente por essas instituições é outro indício de reconhecimento e de credibilidade da atuação brasileira no campo da cooperação sul-sul.

Por fim, outro fato importante acerca da percepção das organizações internacionais refere-se aos Objetivos do Milênio (ODM) traçados pela ONU e que visam à melhora dos indicadores sócio-econômicos dos países. A CTPD brasileira, por ocorrer, normalmente, em setores vitais das economias dos países em desenvolvimento, não raro colabora para a

⁸³ Fonte: <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm> Consultado em 04/01/2012.

melhora de alguns dos indicadores, como na área da saúde e da educação, por exemplo. Muitas vezes, isso ocorre a partir do compartilhamento de técnicas que melhoraram, em um primeiro momento, os indicadores brasileiros. Trata-se, portanto, de um cenário em que o Brasil não somente ajuda seus pares, mas também se credencia junto à comunidade internacional. Um fato que confirma isso é o posicionamento do Banco Mundial, que se manifestou da seguinte forma (BANCO MUNDIAL, 2011: p. 50):

“The agricultural development policies adopted during President Lula da Silva’s tenure, such as the National System for Food and Nutritional Security, further affected agricultural development and food security, helping the country to achieve the Millennium Development Goals for poverty and hunger five years ahead of schedule.”

Puente também trata do assunto (PUENTE, 2010: p. 247):

“A CTPD brasileira tem sido assim reconhecida não somente pelos países parceiros com os quais coopera. Mas também por outros atores da comunidade internacional, como países desenvolvidos e de renda média, organismos internacionais mais relevantes, como a ONU, e suas agências no âmbito multilateral; além da OEA, do SELA, da CPLP e do MERCOSUL, no âmbito regional. Essa percepção é crescente entre os países do Sul, além dos foros próprios da cooperação para o desenvolvimento.”

Em se tratando da percepção que os países mais poderosos militar, econômica e politicamente têm da CTPD brasileira, ela é importante porque o aumento do protagonismo nacional em foros multilaterais depende, até certo ponto, da vontade política desses países, que têm grande poder de decisão no âmbito das organizações internacionais. Dessa forma, quando, por exemplo, aventou-se a possibilidade de o Brasil assumir o comando militar da MINUSTAH, que era comandada, em conjunto, pelos Estados Unidos e pela França, houve o apoio desses países. Mais à frente, quando se renovou o comando militar brasileiro nessa operação de paz, que tem a cooperação para o desenvolvimento como um de seus pilares, o Brasil contou com a confirmação do apoio da ONU e dos dois países. Isso significa a aprovação, no mínimo tácita, da atuação brasileira no Haiti e, conseqüentemente, implica o aumento da credibilidade do Brasil no plano internacional, o que auxilia a legitimar seus pleitos no âmbito da ONU ou de qualquer outro foro multilateral.

Nesse cenário, o Brasil, que em muitas ocasiões vivenciou instabilidades políticas internas, não somente dá exemplo de democracia consolidada nos dias atuais, como também tem sido capaz de auxiliar os países centrais na resolução de crises políticas em nações em desenvolvimento. Observa-se que as tarefas de cooperar como forma de promover o desenvolvimento e de controlar essas crises políticas, que eram tradicionalmente executadas pelas nações mais poderosas, passaram a ser divididas com países emergentes como o Brasil, em um processo de difusão de responsabilidade internacional. No contexto da América do Sul, o Brasil já é visto pelos Estados Unidos como um interlocutor necessário, e o desempenho satisfatório dessas novas funções, frequentemente executadas por instituições brasileiras diferentes do Itamaraty, tem o condão de gerar capital político para o país no plano internacional (PUENTE, 2010: p. 259):

“A CTPD também tem constituído uma ferramenta utilizada pelo Brasil na promoção da estabilidade política e institucional de países em desenvolvimento que passaram por crises políticas. (...) Trata-se de esforço significativo de promoção não somente de desenvolvimento econômico e social, mas com conseqüências sobre os objetivos gerais de pacificação e estabilização política. Essa dimensão gera impactos não apenas sobre as relações bilaterais, mas também em termos de projeção internacional, e de credibilidade e de liderança continental.”

Em se tratando da percepção que os países recipiendários têm da cooperação brasileira, ela é relevante na medida em que, embora essas nações sejam, via de regra, inexpressivas politicamente, elas têm voz na maioria dos foros multilaterais cuja reforma o Brasil defende e nos quais o país pretende ter apoio. Nesse sentido, diante de declarações como a do presidente do Mali, Amadou Toumani Touré, que afirmou que a atuação da EMBRAPA no país é “exemplo de cooperação sul-sul”, se poderia inferir, ao menos, que o país seria simpático a posicionamentos brasileiros em geral. Outro exemplo expressivo consiste na manifestação do Ministro da Agricultura de Gana, Kwasi Ahowi, que afirmou que “*Brazil is providing a direction and hope for Africa. The country managed, through the implementation of strategic policies and programs, to achieve the challenge of improving the quality of life of citizens. These programs can be adapted to Africa*” (BANCO MUNDIAL, 2011: p. 59). Em alguns casos, inclusive, é possível encontrar evidências de que alguns posicionamentos em foros multilaterais são sincronizados com o do Brasil expressamente por causa do projeto

estruturante que a EMBRAPA tem no país. Segundo entrevista de Leovegildo Mattos, coordenador da instituição na África, para a *Agrolink*⁸⁴ (MATTOS, 2010):

“Nós temos três projetos estruturantes na África. (...) O Cotton-4 é um projeto estruturante maior. São quatro países da costa oeste africana que sempre votam com o Brasil nas questões do algodão no mercado internacional, na Organização Mundial do Comércio. É o Benim, Chade, Mali e Burkina Faso.”

Isso demonstra que a concertação política entre países pode decorrer expressamente de um projeto de cooperação ou da atuação bem-sucedida de uma instituição pública brasileira no exterior. Entretanto, relações diretas entre determinado projeto e apoio político no plano internacional são a exceção, pois, normalmente, o apoio é apenas inferido e, muitas vezes, é de difícil aferição, conquanto haja casos expressos como o anteriormente citado.

Outro indício de que a percepção positiva dos países parceiros se traduz em apoio político ao Brasil é o fato de que a grande maioria das principais nações que recebem ou receberam cooperação técnica do Brasil são favoráveis à candidatura do país a uma vaga de membro permanente do Conselho de Segurança. Esse apoio se altera um pouco quando se trata do G-4⁸⁵, mas, no caso da candidatura isolada do Brasil, as manifestações favoráveis são significativas. Obviamente, não se deve deduzir que esse apoio decorre exclusivamente da atuação bem-sucedida brasileira no âmbito da cooperação técnica, mas é inquestionável que a CTPD tem um papel importante nesse apoio (PUENTE, 2010: p. 263):

“Verifica-se, em primeiro lugar, que quase todos os principais recipiendários da CTPD brasileira apóiam o pleito do Brasil em vir a ocupar assento permanente em uma eventual ampliação do CSNU. (...). Todos os principais países africanos recipiendários de CTPD apóiam o pleito brasileiro”

⁸⁴ Fonte: <http://www.agrolink.com.br/culturas/milho/NoticiaDetalhe.aspx?codNoticia=117936>. Consultado em 04/01/2012

⁸⁵ O G-4 é um grupo, composto por Brasil, Índia, Alemanha e Japão, que se articulou, em 2006, para pleitear a reforma do Conselho de Segurança da ONU e um assento permanente para cada membro do grupo no órgão. A proposta apresentada pelo grupo defende a ampliação dos atuais 15 membros do CSNU para 25. Dos dez novos assentos, seis seriam permanentes, embora sem o direito de veto, e quatro seriam não-permanentes.

Segue tabela⁸⁶ ilustrativa dos países que apóiam o Brasil e sua candidatura no seio do Conselho:

Países	Apoio expresso ao pleito brasileiro por um assento permanente	Apoio não declarado ao pleito, mas com tendência a fazê-lo	Apoio à proposta defendida pelo G-4	Tendência à apoio ao G-4
Angola	X			
Moçambique	X			
São Tomé e Príncipe	X			
Cabo Verde	X			X
Guiné-Bissau	X			
Namíbia	X			X
Gabão	X			X
Senegal ⁸⁷		X		X
Quênia	X			X
Gana	X			X
Timor-Leste	X		X	
Bolívia	X		X	
Equador	X		X	
Peru	X		X	
Colômbia		X		
Guiana	X		X	
Paraguai	X		X	
Venezuela	X			X
Suriname	X		X	

⁸⁶ Fonte: PUENTE, 2010: p. 336 e 337. Fichas de posições dos países preparadas pela Divisão das Nações Unidas do MRE (2006).

⁸⁷ O Senegal já expressou privadamente apoio ao pleito brasileiro por um assento permanente no CSNU.

Uruguai	X		X	
Cuba	X		X	
El Salvador	X		X	
Haiti ⁸⁸		X	X	
República Dominicana	X		X	
Guatemala	X		X	
Nicarágua				
Costa Rica				
Jamaica		X		X
Barbados	X			X
Honduras	X		X	
Panamá		X		X

Em suma, por mais que, na maioria das vezes, a CTPD não possa ser empiricamente medida em termos de proporcionar ao Brasil capital político no plano internacional, quando a cooperação técnica e a atuação internacional dos órgãos brasileiros são bem-articuladas e promotoras de resultados concretos, o Brasil se beneficia, colaborando para que o Itamaraty atinja parte de seus objetivos. Conforme afirmam Hirst, Lima e Pinheiro (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010: P. 3):

“A faceta de país emergente que integra iniciativas de governo com ambição privada poderá nos próximos anos permitir que o Brasil consolide sua condição de poder regional com reconhecimento e capacidade de certa influência num tabuleiro mundial que auspicia a chegada de novos jogadores. A atual fluidez das dinâmicas políticas e econômicas globais constituem um requisito necessário, embora insuficientes, para que esta trajetória prossiga.”

Dessa forma, a despeito das eventuais críticas que a EMBRAPA sofra e tenha sofrido de maneira pontual, o processo de horizontalização da política externa brasileira, no seu caso

⁸⁸ O Haiti e a Jamaica não podem expressar apoio explícito à candidatura brasileira à um assento permanente no CSNU em razão do contexto regional, em que a CARICOM (Comunidade do Caribe) não apóia expressamente a candidatura brasileira, por não haver consenso entre os países integrantes da comunidade. Nota-se, contudo, que o Haiti já reconheceu a “justiça” da aspiração brasileira a um assento permanente e a Jamaica, no mesmo sentido, reconheceu a aspiração brasileira a um assento permanente.

e no caso da FIOCRUZ, implica vantagens para o Brasil, as quais compensam, inclusive, a perda do controle absoluto que o MRE sempre teve sobre a execução da diplomacia brasileira.

5 – Conclusão

Diante do que foi exposto neste trabalho, cabe, nesta etapa final, concatenar as informações semelhantes sobre a atuação internacional da EMBRAPA e da FIOCRUZ, no intento de caracterizar o processo de horizontalização da política externa brasileira. Ainda para fins de conclusão, apontar-se-ão as tendências que devem pautar esse processo nos próximos anos.

Ao analisarem-se os procedimentos adotados pela FIOCRUZ e pela EMBRAPA para implementarem seus projetos de cooperação técnica internacional, há algumas semelhanças que podem ser indicativas de uma uniformidade relativa aplicável às instituições públicas que, igualmente, têm projetos no exterior. Nesse contexto, incluem-se indicadores como tipos de projetos, iniciativa, participação da ABC e perspectivas de expansão.

No que tange à iniciativa, ao menos nos casos das instituições analisadas, conclui-se que o processo de horizontalização se pauta, fundamentalmente, pela demanda dos países que desejam receber ajuda. Muito embora funcionários da EMBRAPA e da FIOCRUZ tenham afirmado expressamente que as instituições têm poder de iniciar uma negociação de projetos de cooperação, a iniciativa, na maior parte das vezes, se origina de terceiros países. Nesse caso, o pedido é geralmente feito por meio das embaixadas brasileiras ou diretamente através da ABC, as quais contactam as instituições cabíveis para saber se há possibilidade de formular e executar a demanda de cooperação.

O fato de a iniciativa do processo de horizontalização ser predominantemente *demand driven* é uma característica relevante porque diferencia a cooperação brasileira de outros países, principalmente a dos centrais. Essa característica, segundo Puente (PUENTE, 2010: p. 248): “não deixa de constituir fator importante de legitimação e demonstração da horizontalidade da CTPD brasileira, em consonância com os pressupostos do Plano de Ação de Buenos Aires e com o espírito geral da cooperação sul-sul.”

Em se tratando da participação da ABC, apesar de a agência conseguir controlar grande parte dos projetos de cooperação, seja os financiando ou intermediando negociações de financiamento, ela não consegue controlar absolutamente todos os projetos internacionais de todas as instituições públicas que atuam no exterior nos dias atuais. O processo de horizontalização vem se adensando de tal forma que a pretensão da agência de servir como um “guarda-chuva” que abrangeria a totalidade dos órgãos que atuam internacionalmente

ficará cada vez mais difícil. Entretanto, isso não reflete o enfraquecimento da ABC. Pelo contrário, a agência também tem crescido e se estruturado de forma expressiva nos últimos anos para melhor atender às demandas e para conseguir acompanhar o adensamento do processo de horizontalização.

Por um lado, é praticamente impossível a ABC controlar cada projeto de cada instituição; por outro lado, a agência está presente em todos os principais projetos, ao menos no âmbito das FIOCRUZ e da EMBRAPA. Dessa forma, percebe-se que não há onipresença da agência no processo de horizontalização, mas verifica-se um esforço crescente da ABC, com aumento de orçamento e reformas organizacionais internas, no sentido de se estruturar para ter, ao menos, ciência dos principais projetos de cooperação.

Quanto aos tipos de projetos, o processo de horizontalização prioriza aqueles que permitam alcançar resultados que afetem estruturalmente os países beneficiados, e não apenas conjunturalmente. Nesse sentido, grande parte das instituições que tem projetos de cooperação no exterior trabalha em uma das seguintes áreas: fortalecimento ou criação de instituições similares nos países recipiendários, formação educacional, capacitação de recursos humanos ou com transferência de tecnologia que produza resultados positivos para o país como um todo.

As características anteriormente expostas foram verificadas por meio da análise das atuações internacionais da FIOCRUZ e da EMBRAPA, que são instituições muito representativas do processo de horizontalização da política externa brasileira. Entretanto, esse processo não é somente composto por instituições reconhecidas e de grande porte. Em anexo há uma tabela de órgãos públicos nacionais que têm projetos na África via ABC e, somente nessa lista, o número de instituições é muito grande, somando mais de noventa. Dessa forma, não se pretende afirmar que esses procedimentos similares se verificarão, necessariamente, no caso de absolutamente todas as instituições que participam do processo de horizontalização, que é bastante heterogêneo. Acredita-se, contudo, que eles caracterizem os principais órgãos que, nos dias atuais, têm projetos de cooperação técnica em terceiros países.

No que se refere às tendências para o processo de horizontalização da política externa brasileira, a principal delas é o aumento ainda mais expressivo da atuação internacional de instituições diferentes do Itamaraty nos próximos anos. Se, por um lado, o adensamento da última década decorreu, em parte, de uma mudança de prioridades do governo Lula, por outro

lado, o processo de horizontalização tomou proporções tão grandes que permitem que ele tenha certa autonomia, tornando-se relativamente independente de mudanças de governo.

Isso ocorre por diversas razões. A primeira, e uma das mais relevantes, refere-se ao fato de que a política de cooperação brasileira tem sido considerada bem-sucedida em termos de projetar a imagem do Brasil internacionalmente. Nesse contexto, a cooperação técnica sul-sul deixa de ser mera política de governo e passa a ser política de Estado, colaborando para a intensificação do processo de horizontalização. Isso se confirma por dados analisados em outros capítulos, como o fortalecimento e a maior estruturação da ABC. Segundo o próprio catálogo da instituição (BRASIL, 2010: p. 8): “a cooperação horizontal vem ocupando, cada vez mais, lugar de destaque na agenda diplomática brasileira”.

No que tange à percepção oficial de que a CTPD auxilia na difusão da imagem do Brasil é bem-sucedida, o que confirma a tendência de continuação do adensamento do processo de horizontalização, encontra-se o seguinte posicionamento no catálogo da Agência (BRASIL, 2010: p. 8):

“A crescente difusão da imagem do Brasil e dos resultados positivos alcançados pela cooperação prestada faz com que cada vez mais países se interessem pelos benefícios da cooperação sul-sul brasileira. Para fazer jus a essa responsabilidade e poder executar projetos mais ambiciosos, a ABC também teve que crescer, ampliar seus quadros e orçamento, constituindo um círculo virtuoso na evolução da cooperação brasileira, um movimento que, a julgar pelos projetos aqui apresentados, está apenas começando.”

Ainda no que se refere à tendência de adensamento da atuação internacional de instituições brasileiras diferentes do Itamaraty, a ABC (BRASIL, 2010: p.6) observa que “(...) muito já foi feito. Mas a disposição brasileira de continuar fazendo e a potencialidade de novas parcerias nos garantem que estamos apenas começando a trilhar um caminho muito promissor.”

Percebe-se, nesse cenário de expansão da ABC (órgão do MRE) e de estímulo à cooperação técnica sul-sul, que a ameaça ao relativo monopólio do Itamaraty está sendo deixada em segundo plano. Até o momento, a atuação internacional de nenhuma instituição ocasionou problemas graves para o MRE, de modo que os benefícios do processo de horizontalização parecem superar as possíveis desvantagens. Ademais, os esforços recentes

para estruturar e fortalecer a ABC têm como uma de suas metas justamente controlar, de forma mais efetiva, a participação de outras instituições em projetos internacionais.

Um segundo motivo que explica a tendência de continuação do adensamento do processo de horizontalização é o fato de que há todo tipo de instituição pública atuando internacionalmente – federais, estaduais, municipais, grandes, médias e pequenas⁸⁹. A facilidade de comunicação contemporânea permite que instituições de qualquer porte tenham maior acesso a outros países, o que lhes confere maior autonomia para atuarem internacionalmente.

Ainda relativo ao segundo motivo, as instituições que tem mais tradição em participar de projetos internacionais de cooperação técnica têm se estruturado cada vez mais para melhor atender às demandas. Em várias delas, criaram-se secretarias específicas para tratar de temas internacionais, sendo que concursos públicos para proverem as instituições de recursos humanos especializados na área de relações internacionais são cada vez mais frequentes⁹⁰. Essa estruturação e institucionalização das relações internacionais dentro dos órgãos públicos confirmam a tendência de aumento da participação dessas instituições em projetos internacionais; caso não se acreditasse no caráter duradouro e crescente dessa atuação no exterior, dificilmente as instituições públicas estariam investindo tempo, dinheiro e recursos humanos para estruturar e expandir seus órgãos internos que cuidam da área de relações internacionais. Isso tudo reflete, portanto, a tendência de adensamento do processo de horizontalização nos próximos anos.

Em terceiro e último lugar, outra razão que justifica a alegada tendência é o fato de que a demanda de países em desenvolvimento por cooperação técnica brasileira é crescente. Nesse contexto, seria um contra-senso o Brasil diminuir a ajuda técnica que oferece a esses países. Os próprios números do histórico do orçamento da ABC, mostrados no capítulo dois, revelam que a tendência é de aumento. Pode-se alegar que uma crise econômica internacional mais séria teria o condão de diminuir a CTPD e, conseqüentemente, arrefecer o processo de horizontalização. No entanto, como também já foi demonstrado durante a dissertação, o

⁸⁹ A prefeitura de São Paulo e do Rio de Janeiro, por exemplo, dispõem de uma Secretaria de Relações Internacionais e uma Coordenadoria de Relações Internacionais, respectivamente.

⁹⁰ Na EMBRAPA ainda não houve concurso específico para profissionais da área de relações internacionais, embora a instituição já conte com órgão especializado no tema, a Secretaria de Relações Internacionais (SRI). Na FRIOCRUZ, por sua vez, o órgão que cuida do setor é o Centro de Relações Internacionais em Saúde (CRIS), e já houve concursos para provimento de cargos na área específica de relações internacionais. Os profissionais da FIOCRUZ que atuam nessa área são apelidados de “diplomatas da saúde”.

impacto da cooperação técnica sul-sul no orçamento da União é irrisório⁹¹, de modo que o agravamento da crise internacional provavelmente não afetaria o crescimento da CTPD e da participação de instituições diversas nesse processo.

Por fim, uma última tendência do processo de horizontalização da política externa brasileira trata-se do melhor aproveitamento das instrumentalidades que ele tem. Se ainda há alegações de que “a instrumentalidade da CTPD na configuração da política externa tem sido subaproveitada, dado o grande potencial existente” (PUENTE, 2010), elas tendem a se amenizarem com o passar do tempo, porquanto o fato de o Brasil configurar no pólo ativo da cooperação técnica ainda é consideravelmente recente, de modo que o país ainda está aprendendo a lidar com suas conseqüências e oportunidades. Nesse sentido, o mais provável é que o Brasil consiga, ao mesmo tempo, melhorar a cooperação que oferece a terceiros países e tirar maior proveito de suas conseqüências nos planos político e econômico.

Anexos

⁹¹ Consultar nota de rodapé da página 91, que mostra, proporcionalmente ao orçamento da União e do Ministério das Relações Exteriores, quanto se gasta em cooperação técnica no Brasil no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação.

Anexo I: Instituições brasileiras diferentes da ABC, que é parte do Itamaraty, que têm projetos de cooperação técnica ⁹²na África.

INSTITUIÇÃO	PROJETO⁹³	PAÍS
ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial.	Missão Conjunta da Agência brasileira de Cooperação – ABC e Ministério do desenvolvimento, indústria e comércio exterior – MDIC para a prospecção de projetos na Libéria.	Libéria
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Consolidação da ARFA como Agente Regulador dos setores farmacêutico e alimentar visando ao fortalecimento de sua capacidade institucional	Cabo Verde
Arquivo nacional do Brasil – Casa Civil da Presidência da república.	Apoio à implementação do sistema Nacional de Arquivos do Estado – SNAE	Moçambique
ABNT	Fortalecimento institucional do Instituto Nacional de Normalização e Qualidade de Moçambique (iNNoQ)	Moçambique
APEX	Missão Conjunta da Agência brasileira de Cooperação – ABC e Ministério do	Libéria

⁹² Incluem-se projetos em negociação, em execução e executados

⁹³ Não são, necessariamente, os únicos projetos em que as instituições figuram no pólo passivo. Muitas das instituições, como o SENAI e a CAIXA, por exemplo, estão em múltiplos projetos de cooperação.

	desenvolvimento, indústria e comércio exterior – MDIC para a prospecção de projetos na Libéria.	
Associação alfabetização solidária (ALFASOL)	Alfabetização solidária EM São Tomé e Príncipe - Fase V	São Tomé e Príncipe
ABRAGEM – Associação Brasileira de gemas e jóias.	Transferência de conhecimento para produção de gemas lapidadas, jóias e artesanato mineral.	Argélia
Associação Carnavalesca Bloco afro - olodum - escola Olodum	Capacitação técnica em transferência de tecnologia social da Escola Olodum No Benim.	Benin
Caixa econômica Federal	Apoio ao desenvolvimento habitacional de Cabo Verde	Cabo Verde
Companhia de desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF)	Missão de prospecção de projetos na área da agricultura.	Argélia
Comissão executiva do Plano da lavoura Cacaueira – CEPLAC	Formação de Recursos humanos e transferência de tecnologia para o desenvolvimento de uma Cacaucultura sustentável NA República do Cameroun	Camarões
Corpo de Bombeiros Militar do estado do Rio de Janeiro	Fortalecimento institucional do Kenya Wildlife service, da Autoridade Aeroportuária do Quênia E do Corpo de bombeiros da Prefeitura de	Quênia

	Nairóbi.	
DATAPREV – Ministério da Previdência social	Cooperação técnica em Previdência social	Moçambique
Departamento penitenciário nacional	Capacitação técnica em Matéria de prisões	Moçambique
EMATER-DF	Capacitação na assistência técnica e extensão agrária para técnicos angolanos	Angola
EMATER-MG	Missão de Prospecção e Negociação de Projetos de Cooperação técnica	Botsuana
EMATER-RO	Intercâmbio de conhecimentos em agricultura familiar	Guiné Equatorial
Escola nacional de administração Pública – ENAP.	Apoio ao desenvolvimento gerencial Estratégico do governo de Moçambique	Moçambique
Escola Militar de agulhas negras	Capacitação em técnicas Militares de oficiais Moçambicanos No Exército brasileiro	Moçambique
Escola superior do Ministério Público da união.	Capacitação jurídica de Formadores e Magistrados	Moçambique
Fundação do desenvolvimento administrativo do estado de são Paulo - FUNDAP	Missão do governo Liberiano para participação no Workshop da FUNDAP sobre atendimento ao público na administração pública	Libéria

Fundação Hemominas	Projeto piloto na área de anemia falciforme	Benin
Fundo nacional de desenvolvimento da educação (Fnde)	Apoio Ao Programa Nacional de Cantinas Escolares de Cabo Verde - Fase I: Fortalecimento do ICASE	Cabo Verde
Fundação Gol de Letra	Jovens Lideranças para a multiplicação de boas Práticas sócio-educativas.	Guiné Bissau
Hospital Albert Einstein	Treinamento e Capacitação dos Profissionais da saúde do University Teaching Hospital	Zâmbia
instituto Brasileiro de Geografia e estatística – IBGE	Missão do instituto Liberiano de Estatística ao IBGE	Libéria
Instituto Brasileiro de Meio ambiente e dos recursos naturais renováveis	Negociação de Projeto de Cooperação técnica na área de Meio ambiente	Quênia
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	Negociação de Projeto de Cooperação técnica na área de Meio ambiente	Quênia
Instituto de Pesquisa Tecnológica.	Revitalização do viaduto Sidi-Rached de Constantine	Argélia
Instituto do Patrimônio Histórico e artístico nacional – IPHAN	Gestão do Patrimônio Material e imaterial no Benim: inventário dos bens Culturais de origem brasileira	Benin

Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB-DF	Jovens Lideranças para a multiplicação de boas Práticas sócio-educativas.	Guiné Bissau
Instituto Elos	Jovens Lideranças para a multiplicação de boas Práticas sócio-educativas.	Guiné Bissau
Instituto Federal de educação, Ciência e tecnologia de Goiás - IF Goiás.	Fortalecimento institucional do instituto de Emprego e Formação Profissional IEFP	Cabo verde
Instituto Mazal	Apoio ao desenvolvimento da produção de Artesanato em São Tomé e Príncipe	São Tomé e Príncipe
Instituto Nacional de Cardiologia	Capacitação técnica em procedimentos cirúrgicos cardíacos pediátricos.	Argélia
Instituto Nacional do Câncer	Fortalecimento das Ações de Prevenção e Controle do Câncer em Moçambique	Moçambique
INMETRO	Fortalecimento institucional do Instituto Nacional de Normalização e Qualidade de Moçambique (INNOQ)	Moçambique
Instituto Nacional de Tecnologia	Fortalecimento institucional do Instituto Nacional de Normalização e Qualidade de Moçambique (INNOQ)	Moçambique
Instituto Agrônomo de Pernambuco (IAP)	Missão de prospecção de projetos na área da	Argélia

	agricultura	
Instituto de Gestão da Água e Clima – INGÁ	Apoio ao fortalecimento institucional da gestão das águas em Cabo Verde - Fase I	Cabo Verde
Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas	Implantação de bancos comunitários de sementes e capacitação para o resgate, multiplicação, armazenamento e uso de sementes tradicionais/crioulas em áreas de agricultura familiar	África do Sul
Laboratório Nacional de computação científica	Capacitação de recursos humanos na área de biblioteconomia	Angola
Ministério da Saúde	Apoio ao programa de prevenção e controle da malária; projeto piloto em doença falciforme	Angola
Ministério da Cultura.	Fortalecimento da gestão do patrimônio cultural de Angola	Angola
Ministério do desenvolvimento social	Implementação de Projeto Piloto do Programa “bolsa-família” no Benim	Benim
Ministério do trabalho e emprego	Capacitação técnica em inspeção e relações de trabalho.	Moçambique
Ministério do desenvolvimento agrário	Missão de Prospecção de Projetos em hortifruticultura e Agricultura Familiar No Mali	Mali

Ministério das cidades	Apoio ao desenvolvimento habitacional de Cabo Verde	Cabo Verde
Ministério da justiça	Centro de Formação das Forças de segurança de Guiné-Bissau	Guiné Bissau
Ministério do esporte	Inserção social pela Prática Esportiva	Benin
Ministério da pesca e aqüicultura	Apoio Ao desenvolvimento da Aqüicultura E Pesca de Pequena Escala em Moçambique	Moçambique
Ministério do planejamento, orçamento e gestão	Intercâmbio de Melhores Práticas na área de Planejamento orçamentário	Quênia
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Apoio à implantação do serviço de sanidade vegetal e capacitação técnica para inspeção fitossanitária	Angola
Ministério da Educação – Secretaria da educação básica	Capacitação para elaboração de reforma curricular.	Angola
Movimento das Mulheres Camponesas África do Sul	Implantação de bancos comunitários de sementes e capacitação para o resgate, multiplicação, armazenamento e uso de sementes tradicionais/crioulas em áreas de agricultura familiar	África do Sul
Movimento Camponês Popular	Implantação de bancos comunitários de sementes e capacitação para o resgate, multiplicação,	África do Sul

	armazenamento e uso de sementes tradicionais/crioulas em áreas de agricultura familiar	
Olé Brasil F/C.	Cooperação na área de Futebol.	Guiné Equatorial
Organização das Cooperativas do Brasil	Missão de Prospecção e Negociação de Projetos de Cooperação técnica	Botsuana
Projeto TAMAR – ICMBIO	Treinamento e Capacitação de pesquisadores e ambientalistas gaboneses em preservação das tartarugas Marinhas Com ênfase NA Conscientização e inclusão social	Gabão
Polícia Federal	Negociação de Projeto de Cooperação técnica na área de Meio Ambiente	Quênia
Secretaria Especial de Direitos Humanos	Fortalecimento institucional na luta contra a exploração sexual das Crianças e Adolescentes.	Togo
Secretaria de Vigilância em saúde (SVS)	Apoio Ao Programa de Prevenção e Controle de Malária em Cabo Verde.	Cabo Verde
Secretaria Geral da Presidência da República	Implantação de bancos comunitários de sementes e capacitação para o resgate, multiplicação, armazenamento e uso de	África do Sul

	sementes tradicionais/crioulas em áreas de agricultura familiar	
Secretaria de Meio ambiente do estado de são Paulo	Negociação de Projeto de Cooperação técnica na área de Meio ambiente	Quênia
SETEC	Fortalecimento institucional do instituto de Emprego E Formação Profissional IEFP	Togo
Senado Federal	Fortalecimento da Assembléia Nacional Popular Bissau – guineense	Guiné Bissau
Serviço Federal de Processamento de dados (SERPRO)	Reestruturação do tele Centro de Praia - Cabo Verde	Cabo Verde
Serviço nacional de aprendizagem do Cooperativismo	Desenvolvimento de Cooperativas e Associações Rurais EM Botsuana	Botsuana
Serviço Nacional de aprendizagem Rural	Apoio à formação profissional rural e promoção social em Angola.	Angola
Serviço nacional de aprendizagem do Cooperativismo	Desenvolvimento de Cooperativas e Associações Rurais em Botsuana	Botsuana
Serviço social da indústria/ departamento regional do rio Grande do sul	Programa de Educação Alimentar e Nutricional – Cozinha Brasil Moçambique	Moçambique
SENAC	Missão de Prospecção sobre	Libéria

	o sistema de Ensino Profissionalizante para jovens na Libéria	
SENAI	Fortalecimento E Capacitação técnica de Recursos humanos PARA o sistema de Formação Profissional de Cabo Verde- Fase II	Cabo Verde
Sindicato dos treinadores de Futebol do estado de são Paulo	Capacitação de treinadores de futebol dos governos do Quênia e de Uganda	Quênia
Sociedade Brasileira de Queimaduras – SBQ.	Gestão e normatização do atendimento de queimaduras.	Argélia
UFMG	Apoio técnico para a implantação e desenvolvimento do centro militar de higiene e epidemiologia de Angola	Angola
UFJF	Fortalecimento da Atenção Primária à saúde em Cabo Verde	Cabo Verde
UFRJ	Apoio ao desenvolvimento urbano de Moçambique – Fase II	Moçambique
UFSCAR	Produção de bicompostíveis	Zâmbia
UNESP	Apoio à Aquicultura No Camerão	Camarões
UFV	Gestão e monitoramento de ecossistemas florestais	Argélia
UNB	Formação de quadros nos domínios das metodologias	Angola

	qualitativa e quantitativa de pesquisa científica	
UNICAMP	Apoio ao desenvolvimento urbano de Moçambique – Fase II	Moçambique
UCP	Produção de bicompostíveis	Zâmbia
USP	Apoio ao desenvolvimento urbano de Moçambique – Fase II	Moçambique
UFRG	Apoio ao desenvolvimento urbano de Moçambique – Fase II	Moçambique
UFPR	Reabilitação do Celoma – Centro Florestal de MACHIPANDA	Moçambique
UFBA	Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em São Tomé E Príncipe – Fase II	São Tomé e Príncipe
EMBRAPA	Ver capítulo 3	-
FIOCRUZ	Ver capítulo 3	-

Anexo II: Entrevista concedida por Luiz Eduardo Fonseca, responsável pela divisão de África do Centro de Relações Internacionais em Saúde (CRIS) da FIOCRUZ

1 – Como e quando surgiu o programa de cooperação técnica da instituição com a África? Quais os países escolhidos e qual o critério de seleção?

“Desde os anos 80 a Fiocruz já vinha recebendo, sem nenhuma sistematização ou programação, alunos avulsos oriundos de países africanos de língua oficial portuguesa (PALOPs), o que, de certa maneira, já divulgava o nome da instituição junto a esses países. Por outro lado, nessa mesma época, diversos técnicos da Fiocruz tiveram oportunidade de desenvolver experiência profissional de trabalho em países africanos, através de organizações internacionais como a OMS, UNICEF e Cruz Vermelha. Entretanto, todas essas atividades não eram sistematizadas nem absorvidas pela instituição de maneira mais programática.”

“Em 1994, foi realizado na Fiocruz o IIº Encontro de Ministros da Saúde dos PALOPs. Esse evento incentivou a FIOCRUZ a que, em 1995, junto com a Assessoria de Assuntos Internacionais do Ministério da Saúde (AISA) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE), fosse elaborado um projeto para diagnóstico situacional e dar uma orientação para uma programação futura de cooperação em saúde com os PALOPs. Esse projeto foi financiado pela Fundação Perez Guerreiro do PNUD em 1997.”

“Em 1999, através da ABC-MRE, a Cooperação Japonesa (JICA) financiou a capacitação de tutores em cinco áreas especializadas da saúde pública (gestão, epidemiologia, administração hospitalar, saúde mental e biossegurança). Nos mesmos moldes, um projeto que já era financiado pela JICA para capacitação em saúde do trabalhador, passou a partir de 2000, a abrir vagas para alunos dos PALOPs. Ainda nos primeiros anos de 2000, a Fiocruz trabalhou estreitamente com a Unidade de DST-AIDS do Ministério da Saúde para orientação capacitação de profissionais em diagnóstico, manejo, monitoramento e avaliação de pacientes e ações em HIV-AIDS.”

“Em 2001, o governo Lula passa a ter como política de governo o reforço da cooperação com a África e a América do Sul e essa política é adotada tanto pelo Ministério da Saúde como pela Fiocruz, que buscando mais financiamento arranca com seus projetos para os PALOPs. O Brasil injeta recursos na CPLP e em 2003, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) começou a financiar um projeto de capacitação em formulação de

currículos para educação permanente de trabalhadores da saúde para todos os PALOPs. Em 2005, inicia-se a discussão e elaboração de um projeto maior de levar cursos de mestrado em saúde pública e ciências da saúde para Angola e Moçambique, respectivamente. Amplia-se também contatos e projetos na área do ensino técnico para profissionais de saúde com todos os PALOPs e, em parceria com a Associação Internacional de Institutos Nacionais de Saúde (IANPHI), amplia-se a cooperação para o reforço do INS de Moçambique e a criação do INS da Guiné Bissau.”

“Portanto, apesar do interesse da Fiocruz em cooperar com países africanos, por questões de facilidade de comunicação e de políticas de governo, voltou-se mais para os países de língua portuguesa, para os quais se desenvolveu um projeto institucional de cooperação focando apoiar e capacitar instituições estruturantes dos sistemas de saúde nacionais (centros de formação em saúde pública e institutos nacionais de saúde).”

2 – A iniciativa parte geralmente de quem? Do país que demanda ajuda, do poder executivo brasileiro ou da própria instituição?

“O governo de Itamar Franco lançou a primeira iniciativa brasileira de uma política em relação à criação de uma CPLP que acabou se desdobrando em diversas outras iniciativas localizadas e temáticas, como criação de uma ortografia comum, de acervos históricos e culturais comuns e de reuniões setoriais, como aconteceu com a saúde em 1994. Sempre houve uma retórica que reforça a opção brasileira por uma cooperação não induzida e a criação da CPLP foi um passo decisivo nesse sentido. Entretanto é muito tênue o limite entre os interesses da oferta e da demanda, existe sempre um misto de interesses (de governos e de instituições) que procura sempre respeitar as políticas nacionais e os interesses institucionais de cada país, que para efeito da cooperação internacional deve ser expresso pelos governos nacionais.”

3 – A instituição tem autonomia para iniciar um projeto de cooperação ou é necessário o aval de outros órgãos, como o Itamaraty? Quais são os trâmites burocráticos para um projeto de cooperação técnica se concretizar?

“As instituições, tanto brasileiras como africanas, têm autonomia para iniciar uma negociação que tenha como meta um projeto conjunto. O encaminhamento e o envolvimento de outros órgãos de governo (Senado, Câmara, MRE e Ministérios) depende da extensão e da origem dos recursos, assim como das necessidades de apoio que se espera de cada um desses

setores. Pode acontecer de uma instituição negociar os termos de um projeto com outra instituição africana e ter que pedir apoio de recursos à ABC/MRE. A maioria das vezes, os países encaminham seus pedidos às embaixadas brasileiras no exterior e essas reencaminham os pedidos à ABC/MRE que procura as instituições relacionadas ao assunto. Há casos em que o governo tem interesse em ampliar as relações diplomáticas com algum país (africano) e forma-se uma missão com representantes de diferentes instituições de distintos setores para uma prospecção de futuros projetos de cooperação. Os limites burocráticos para um projeto se realizar são dados sempre pelas fontes financiadoras.”

4 – A Agência de Brasileira de Cooperação, que faz a intermediação de vários projetos de cooperação técnica, também atua nos projetos da FIOCRUZ?

“A ABC-MRE não atua em nenhum projeto, ela não é uma instituição executora, ela é uma agência fomentadora, ou seja, com capacidade de financiamento de projetos de cooperação técnica (não está aí incluído outros tipos de cooperação como comercial, educacional, científico e tecnológico – no site da ABC você encontra a definição de cooperação técnica que ela utiliza). A ABC pode não ter recursos para determinado projeto e pode negociar com outra agência internacional de cooperação (bilateral ou multilateral) esse financiamento e, nesse caso, passa a ser intermediária nessa relação. A ABC recebe pedidos de projeto (existe um formulário específico para os projetos que ela financia) tanto de instituições brasileiras, que já negociaram com alguma contraparte africana, ou diretamente dos países e instituições africanas. A Fiocruz tem diversos projetos que são financiados pela ABC, mas também tem outros projetos financiados por fontes diferentes, a partir de negociações totalmente separadas da ABC.”

5 – Quais são os critérios para que projetos de cooperação sejam firmados entre a instituição e países periféricos?

“Não entendo bem o que você quer dizer com critérios. Um convênio entre instituições é firmado depois que ambas as partes leram e concordaram com ele. Já um projeto precisa primeiro ser discutido tecnicamente entre as partes. Não sei se é um critério, mas cada instituição financiadora tem um FORMATO de projeto. No caso da cooperação prestada pela Fiocruz e financiada pela ABC, deve-se preencher o formato da ABC que inclui entre outras coisas que se descreva os resultados esperados do projeto e as atividades necessárias para se chegar a isso. O projeto tem que ter o aval do país recebedor antes de qualquer assinatura.”

6 – Na sua opinião, qual o papel da participação direta do ex-presidente Lula na expansão desses projetos nos últimos 10 anos?

“Não acho que o ex-Presidente Lula tenha tido participação direta na expansão de projetos de cooperação internacional. Acredito que tenha sido uma prioridade de seu governo ampliar a cooperação com África e América do Sul. A partir dessa prerrogativa política é que houve mais fluxo de dinheiro para financiar esse tipo de atividade, expandindo assim o número de projetos.”

7 – A instituição está presente em quantos países da África atualmente?

“Temos projetos concretos acontecendo na Guiné Bissau (apoio ao Instituto Nacional de Saúde local e a um centro de formação de técnicos em saúde), em Cabo Verde (Banco de Leite e curso de técnicos em saúde), em Moçambique (mestrado em ciências da saúde, fábrica de medicamentos e instituto nacional de saúde), em Angola (projeto Pro-saúde, de apoio a rede de atenção básica em saúde), junto a CPLP como observador consultivo, na Etiópia (apoio ao curso de avaliação e monitoramento em saúde), e contatos prospectivos com Nigéria, Burkina Faso, Tunísia e Tanzânia.”

8 – Quais são os principais projetos no continente?

“Temos uma linha de trabalho de formação de pessoal africano aqui na Fiocruz que tem um peso importante em nossa folha de cooperação, tanto nos cursos regulares (especialização, mestrado e doutorado – os alunos africanos têm mecanismos de entrada nesses cursos diferenciado dos brasileiros, que facilita seu acesso, embora tenham que ter uma fonte de financiamento que os sustentem durante o curso) como latu senso (curta duração), com é o caso de um projeto de cursos em tuberculose financiado pela cooperação japonesa.”

“Para a África de língua portuguesa a Fiocruz tem apoiado fortemente o PECS/CPLP (Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) e das redes de instituições estruturantes em saúde (escolas técnicas, escolas de saúde pública e institutos nacionais de saúde, assim como, a rede de institutos do câncer, rede de banco de leite, entre outras) e através dessas redes temos desenvolvido os seguintes projetos:”

- Escolas Técnicas de Saúde, em Cabo Verde, Guiné Bissau e Moçambique

- Escola de Saúde Pública em Angola

- *Institutos Nacionais de Saúde, na Guiné Bissau (apoio a criação do INS) e Moçambique (onde já existe um INS, nossas ações incluem um Mestrado em Ciências da Saúde em Maputo e um projeto de monitoramento e avaliação também em Maputo)*

- *Fábrica de Medicamentos em Moçambique*

9 – FIOCRUZ: Quais são os resultados em termos de acesso a medicamentos, diminuição de epidemias e capacitação profissional? Há mecanismos de aferição desse impacto?

“Atualmente, estamos preparando um estudo de avaliação da cooperação internacional da Fiocruz que deverá estar pronto até fevereiro de 2012, que dará subsídios para um seminário de avaliação institucional em março de 2012.”

10 – Como esses resultados influenciam na vida da população civil e na economia do país que recebe ajuda? Há mecanismos de aferição desse impacto ou trata-se de mera percepção?

11 – Existem posicionamentos oficiais dos governos em relação à atuação da instituição? Caso existam, eles são geralmente favoráveis ou desfavoráveis à presença da instituição em seus países?

12 – Há manifestações da população civil em relação à atuação da instituição? Elas são predominantemente favoráveis ou desfavoráveis?

“As questões 10, 11 e 12 são de difícil resposta. Não há evidências que permitam respondê-las. Talvez seja necessária uma avaliação que aponte nesse sentido. O Ministério das Relações Exteriores, a partir da ABC, faz anualmente uma avaliação da cooperação internacional (você pode ter acesso através do site do MRE e da ABC), talvez nela possa ser desenvolvido algum instrumento que vise medir essas questões e mesmo o impacto da cooperação. Entretanto, os estudos já feitos podem dar uma ideia a você do montante que vem sendo gasto nessa cooperação por parte do Brasil.”

13 – Há perspectiva de expansão da presença da instituição na África nos próximos anos?

“Sim, principalmente através do PECS/CPLP que terá uma avaliação depois do primeiro período de 3 anos, em abril de 2012, e deverá ser renovado para mais um novo período de 3 anos, a partir de meados de 2012. Entretanto estamos falando somente dos países de língua portuguesa. Existe um movimento de crise financeira mundial e se essa crise avançar é certo

que diminuirá o aporte financeiro para a cooperação com a África, mas que ainda é cedo para prever.”

Anexo III: Entrevista concedida por José Luiz Bellini Leite, economista e pesquisador da EMBRAPA na África.

1 – Como e quando surgiu o programa de cooperação técnica da instituição com a África? Quais os países escolhidos e qual o critério de seleção?

“O programa da Embrapa surgiu no final de 2006 início de 2007 com o estabelecimento do escritório da Embrapa na África. A sede foi estabelecida em Acra, capital de Gana e a escolha foi precedida de análise por parte de uma comissão composta de pessoal interno e externo com larga experiência em África e com base em critérios estabelecidos à época pela Empresa. Entre os diversos critérios consta a questão de estabilidade política e desejo do parceiro em receber a sede da Embrapa. A inauguração da sede foi consubstanciada pelos acordos bilaterais de praxe.”

2 – A iniciativa parte geralmente de quem? Do país que demanda ajuda, do poder executivo brasileiro ou da própria instituição?

“Falando de cooperação técnica, nos dois primeiros anos de atividade na África, o trabalho foi norteado pela demanda emanada dos governos locais, dirigidas ao escritório de Gana por meio das Embaixadas do Brasil nos diferentes países. Estas atividades ficaram afeitas a treinamentos de curta duração executados pelos Centros de Pesquisas da Embrapa e financiados pela Agência Brasileira de Cooperação. Nos últimos dois anos, as atividades tiveram forte redirecionamento e passaram a compor o corolário de ações da política externa brasileira e foram rearranjados na forma de projetos estruturantes, de maior envergadura, escopo e capacidade de impacto. Neste particular as iniciativas são do Ministério das Relações Exteriores, via Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em entendimentos com o governo local e a Embrapa. A Embrapa também possui iniciativa própria e um dos exemplos é o projeto chamado Africa-Brazil Agricultural Innovation Marketplace (<http://www.africa-brazil.org/>), estas são coordenadas pela Secretaria de Relações Internacionais (http://www.embrapa.br/a_embrapa/unidades_centrais/sri/). De toda forma as iniciativas podem partir de qualquer um dos agentes interessados, mas seguem um fluxo bem estabelecido.”

3 – A instituição tem autonomia para iniciar um projeto de cooperação ou é necessário o aval de outros órgãos, como o Itamaraty? Quais são os trâmites burocráticos para um projeto de cooperação técnica se concretizar?

“A Embrapa tem atividades de pesquisa na África a muitos anos, muito antes dos trabalhos de cooperação técnica nos moldes hoje, caracterizando como cooperação técnica-científica. Ela é ligada ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento e colabora com o MRE, nos trabalhos de Cooperação Técnica. Os projetos de cooperação técnica, como anteriormente mencionados, estão na esfera da política externa brasileira e, por conseguinte, coordenadas pelo Itamaraty. Um projeto de cooperação técnica pode iniciar-se por iniciativa do governo Brasileiro, no âmbito de sua estratégia geopolítica ou por demanda de países parceiros. Inicia-se por meio de uma missão de prospecção normalmente formada por pessoal da ABC e, no caso da agricultura, por pessoal da Embrapa ou outra instituição brasileira ligada à agricultura. Havendo interesse mútuo, celebra-se os instrumentos legais de praxe e elabora-se o projeto, considerando as inversões das diferentes partes envolvidas. Com base nos acordos estabelecidos e no detalhamento técnico do projeto procede-se a execução das atividades, sempre em parceria com a instituição co-irmã da Embrapa no país parceiro. Com isto, vale dizer que a Embrapa não atua de forma isolada no âmbito da cooperação na execução dos projetos em países terceiros.”

4 – A Agência de Cooperação Brasileira, que intermedeia vários projetos de cooperação técnica, também atua nos projetos da EMBRAPA/FIOCRUZ?

“A ABC não atua nos projetos da Embrapa. Mas todos os projetos de cooperação hoje em execução pelo corpo técnico da Embrapa na África são financiados pela ABC e outras agências de financiamento e ou fomento. A Embrapa não disponibiliza orçamento para estas atividades.”

5 – Quais são os critérios para que projetos de cooperação sejam firmados entre a instituição e países periféricos?

“Cabe destacar que o conceito de país periférico não se coaduna com a política externa brasileira, no que se refere à cooperação técnica na agricultura. O que minha percepção deixa ver é que a política externa brasileira redesenha a filosofia da cooperação na busca de relações entre iguais e no jogo do ganha-ganha. Neste princípio filosófico os critérios utilizados para decisão sobre os projetos encontram respaldo nos interesses mútuos das partes envolvidas e nos aportes de cada lado para a consecução da proposta.”

6 – Na sua opinião, qual o papel da diplomacia presidencial na expansão desses projetos nos últimos 10 anos?

“Desconheço o termo diplomacia presidencial. O que mais próximo que posso chegar é de dizer que o presidente da república é agente da política externa brasileira que deve ser encarada com uma política de estado e não do governo de plantão. Obvio que cada governo dá a sua tônica, em função de seus princípios, valores e compromissos assumidos. No que se refere aos últimos 10 anos a diplomacia brasileira mudou de foco, de atitude e foi redirecionada para os interesses do país, inclusive comerciais, e buscou colocar a nação em destaque no cenário internacional, e se posicionou como um importante player na geopolítica mundial.”

7 – A instituição está presente em quantos países da África atualmente?

“A Embrapa está presente em muitos países da África sendo que possui projetos estruturantes em andamento. Para uma maior e mais acurada informação por favor consulte a publicação A Cooperação Técnica do Brasil para a África. (http://www.abc.gov.br/download/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf)”

8 – Quais são os principais projetos no continente?

“Os principais projetos são os chamados projetos estruturantes. Hoje existem três países na África com projetos desta monta, a saber, Senegal, Mali e Moçambique.”

9 – EMBRAPA: Quais são os resultados em termos de aumento da produtividade agrícola, da renda do país e da distribuição de renda? Há mecanismos de aferição desse impacto?

“A Embrapa sempre trabalha com mecanismos de aferição de impactos. Mas projetos de cooperação na esfera da agropecuária são de maturação demorada e os projetos são muito jovens. Não possuo detalhes das análises dos testes e validação de tecnologias em andamento no Senegal e no Mali, mas eles existem, favor consultar os representantes da Embrapa nestes países e a publicação da ABC que indiquei anteriormente. A Embrapa em Moçambique possui um Programa formado por três projetos: (i) Projeto Plataforma, (cooperação trilateral Brasil-Moçambique-EUA); (ii) Projeto Segurança Alimentar (final de negociação de cooperação trilateral Brasil-Moçambique-EUA), (iii) Projeto ProSavana (assinado a cooperação trilateral Brasil-Moçambique-Japão). O projeto Plataforma está em execução a pouco mais de um ano. Ele é direcionado para o fortalecimento da estrutura de pesquisa de Moçambique o chamado Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) e criou a Plataforma de Investigação Agropecuária e Inovação Tecnológica de Moçambique (PIAIT)

que reúne as instituições internacionais que trabalham em Moçambique em um mesmo ambiente e tem por finalidade tornar o processo de inovação tecnológico mais eficiente. O Plataforma possui cinco componentes a saber: (i) fortalecer o IIAM; (ii) estabelecer sistema de sementes; (iii) estabelecer sistema de gestão territorial; (iv) estabelecer comunicação e informação para a transferência de tecnologia; (v) Desenvolver e implementar modelo de gestão, acompanhamento, monitoria e avaliação da investigação agropecuária. Em função desta cooperação o primeiro planejamento estratégico do IIAM foi elaborado e aprovado pelo Ministério da Agricultura, sendo sua implementação prevista para o final deste ano. O projeto em andamento, como os demais no continente africano, são projeto de longo termo e sua maturação ainda não se deu, mas resultados concretos, como o acima mencionado, existem.”

10 – EMBRAPA: Prioriza-se o cultivo em grandes propriedades ou há, também, projetos voltados para a agricultura familiar? Quem e como se determina a natureza dos projetos?

“Como foi comentado anteriormente, os projetos são elaborados em conjunto com o país parceiro e suas definições são motivos de negociações entre as partes. Assim, a priorização segue os interesses e a política do país parceiro. Como na África a produção de alimento, de forma geral, é de agricultura de subsistência, este foco está sempre presente nos diferentes projetos e é prioritário para o trabalho pela própria dinâmica da economia local e pela questão da segurança alimentar que é vital para os países africanos.”

Referências bibliográficas:

- ALDEN, Chris; VIEIRA, Marco Antônio. “The new diplomacy of the south: South Africa, Brazil, India and trilateralism”. *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 7, 2005, pp. 1077-1095.
- ALMEIDA, Celia; CAMPOS Rodrigo Pires de; BUSS Paulo; FERREIRA José Roberto; FONSECA Luiz Eduardo. “A concepção brasileira de cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. *Global Forum Update on Research for Health – Innovating for the health of all*, Vol. 6, 2009, pp.100-107.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”. *Revista Brasileira Política Internacional*, 47(1), 2004, pp. 162-184.
- ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*. São Paulo, Saraiva, 2006, pp. 211-242.
- AMADOR, Ethel Abarca. “El nuevo rostro de La cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales”. *Ciencias Sociales*, 94, 2001, pp. 169-188.
- AMORIM, Celso Luiz Nunes. “A cooperação como instrumento da política externa brasileira”. *Revista Via ABC*, 2006, p. 16.
- AMORIM, Celso. “A política externa brasileira no governo do Presidente Lula (2003-2010): uma visão geral”. *Revista Brasileira Política Internacional*, 53 (spe), 2010, pp. 214-240.
- AZEVEDO, Clóvis Bueno de; LOUREIRO, Maria Rita. “Carreiras Públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial”. *Revista do Serviço Público*. Ano 54, n1, janeiro-março, 2003, pp. 13-22.
- BANCO MUNDIAL. *Bridging the Atlantic*. 2011.
- BARBOSA, Rubens. “O lugar do Brasil no mundo”. *Política Externa*, vol. 5, n. 2, 1996, pp. 37-45.
- BARROS, Alexandre. "A formulação e a implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os Novos Atores". IN: Muñoz, Heraldo; Tulchin, Joseph S. (org.). *A América Latina e a Política Mundial*. São Paulo, Editora Convívio, 1986.

- BARROS, Ricardo Moraes. *Ações de Combate à Fome e à Pobreza no Primeiro Governo Lula (2003 – 2006)*. 2007. Dissertação. Diplomacia, Instituto Rio Branco.
- BIEHL, João. “Pharmaceuticalization: AIDS treatment and global health politics”. *Anthropological Quarterly*, Vol. 80, No. 4, 2007, pp. 1083-1126.
- BRANDÃO, Norma. *Análise de redes internas de cooperação internacional na FIOCRUZ como ferramenta de gestão do conhecimento: a cooperação da FIOCRUZ com a França e com a África (PALOP)*. 2010. Dissertação. Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz.
- BRASIL, MRE, Agência Brasileira de Cooperação. *A cooperação técnica do Brasil para a África*. 2010.
- BRASIL, MRE. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. 2010.
- BRASIL, *Política de desenvolvimento produtivo – Programa Integração com a África*. 2010.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. *Ações de cooperação Sul-Sul executadas pelo Brasil*. Brasília. FUNAG. 2007.
- BRASIL, MRE – *Política Externa Brasileira vol. II – Discursos, artigos e entrevistas do Ministro Celso Amorim (2003-2006) – 2007*.
- BRASIL, MRE, *Portaria n. 433*. 2004.
- BRIGAGÃO, Clóvis; SEABRA, Rafael. “Panorama estratégico da política externa brasileira: Os caminhos da inserção internacional.” *Relações Internacionais*, 42, 2009, pp. 75-81.
- BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Ed UnB, 2002.
- BURGES, Sean W. *Brazilian foreign policy after the Cold War*. Gainesville, FL. University Press of Florida, 2009.
- CAMPOS, Rodrigo Pires de. “A cooperação técnica entre países em desenvolvimento: Limites e perspectivas da política externa nacional”. IN: SILVA, Kelly Cristiane; SIMIÃO, Daniel Schroeter (org.). *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte, UFMG, 2007, pp. 343-358.

CAPTAIN, Yvonne. "Brazil's Africa policy under Lula". *The Global South*, Vol. 4, No 1, Special Issue: Latin America in a Global Age, Mar-Jun 2010, pp. 183-198.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *História da organização do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília, Ed. UnB, 1983.

CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Tullo. "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação". *Revista Contexto Internacional*, Vol. 29, n. 2, 2007, pp. 273-335.

CERVO, Amado Luiz. "A ascensão do Brasil no cenário internacional: o Brasil e o mundo". *Revista Brasileira Política Internacional*, 53 (spe), 2010, pp. 7-32.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo, SARAIVA, 2008.

CERVO, Amado Luiz. "Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica do Brasil". *Revista brasileira de política internacional*, Vol. 37, 1994, pp. 37-63.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Ed. Saraiva, São Paulo, 2000.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro. Ed Top Books. 1999.

FIGUEIRA, Ariane. "Horizontalização decisória nas arenas políticas setoriais". *Revista de Economia e Relações Internacionais*, vol. 9 (18), 2011, pp. 19-34.

FIGUEIRA, Ariane. "Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores". *Revista Brasileira Política Internacional*, 53 (2), 2010. pp. 5-22.

FILHO, Pio Penna. *O pragmatismo consciente à parceria estratégica: As relações Brasil África do Sul (1918-2000)*. 2001. Tese. História, Universidade de Brasília.

FIORI, J. L. "O Sistema Interestatal Capitalista no início do século XXI". IN: FIORI, J.L., *O Mito do Colapso do Poder Americano*. Editora Record, Rio de Janeiro, 2008. pp. 11-70.

FIORI, J. L. "A Europa está cada vez mais dividida.". *Entrevista concedida à Revista Caros Amigos*. Caros Amigos, Ano XIV, 161, Agosto de 2010. pp. 32-34.

FOLLÉR, Maj-Lis. “Civil Society Organizations and Brazilian South-South AIDS Cooperation”. *The Global South*, Vol. 4, No. 1, Special Issue: Latin America in a Global Age, Mar-Jun 2010, pp. 199-218.

FONSECA JUNIOR, Gelson; NABUCO, Sérgio. *Temas de política externa II*, vol. 1. São Paulo, Paz e Terra, 1994.

FONSECA, Luiz Eduardo. “A concepção brasileira de cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. *Global Forum Update on Research for Health – Innovating for the health of all*, Vol. 6, 2009, pp. 100-107.

GUERALDI, Ronaldo Guimarães. *A aplicação do conceito de poder brando (soft power) na política externa brasileira*. 2005. Dissertação. Administração, Fundação Getúlio Vargas – RJ.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Letícia. “A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios”. *Revista Nueva Sociedad*. 2010, pp. 22-41.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. *Introdução às relações internacionais*. Rio de Janeiro. Zahar. 2007.

KEOHANE, Robert. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton, New Jersey. Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. “Power and interdependence in the information Age”. *Foreign affairs*. Volume 77. Número 5. 1998 pp. 81-94.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo, Perspectiva, 2004.

LANDAU, Georges. “O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento”. *Revista Economia & Relações Internacionais*, vol. 6 (12), janeiro 2008, pp. 103-116.

LEITE, Iara Costa; PINO, Bruno Ayllon. “O Brasil e a cooperação Sul-Sul: contribuições e desafios”. *Boletim Meridiano* 47, vol. 10, n. 113, dezembro 2009, pp. 17-18.

LESSA, Antônio Carlos. “Parcerias estratégicas do Brasil: um balanço da era Lula (2003-2010)”. *Revista Brasileira Política Internacional*, 53 (spe), 2010, pp. 115-131.

LIMA, Maria Regina Soares de. “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul”. *Revista Brasileira Política Internacional*, 48 (1), 2005, pp. 24-59.

LOPES, Luara Landulpho Alves. *A cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador*. 2008. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. UNESP, UNICAMP, PUC-SP.

MACIEL, Tadeu Morato. “A cooperação Sul-Sul como contribuição estratégica para a política externa brasileira” **II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas", novembro 2009, pp. 1-29.**

MADUREIRA, Fernando Pinto. *As relações Brasil-África no contexto da política externa brasileira - do afastamento à retomada das relações com o continente africano*. 1997. Tese. Sociologia, Universidade de São Paulo.

MAGALHÃES, Bonifácio Peixoto. *Política externa do Brasil em agricultura: o papel da Embrapa na cooperação técnica*. 2008. Monografia (Especialização). Relações Internacionais. Universidade de Brasília.

MAGALHÃES, Thais Quezado Soares. *A cooperação técnica entre países em desenvolvimento na política externa do governo Lula (2003-2006): o Brasil e o continente africano*. 2009. Monografia (Especialização). Relações Internacionais. Universidade de Brasília.

MELLO, Eduardo Brigidi de. *A nova política externa independente: o Governo Lula e a inserção externa brasileira no século XXI*. 2009. Dissertação. Ciência política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

MENDONÇA, Hélio Magalhães de (org.). *Relações Brasil-África: um colóquio*. Brasília, MRE, 2002, pp. 285-292.

MILNER, Helen. “International theories of cooperation among nations: strengths and weakness”. *World Politics*, vol. 44, n. 33, pp. 466-496.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. “As relações Brasil-África de 1990 a 2005”. IN: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*. São Paulo, Saraiva, 2006, pp. 211-242.

NOGUEIRA, Joana Laura Marinho. *A Articulação Doméstica da Burocracia Brasileira para a implementação das Ações do Fórum Ibas*. 2009. Dissertação. Relações Internacionais: Política Internacional, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

NYE, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Ed. PublicAffairs. U.S. 2004.

OLIVEIRA, Henrique Altermani de. *Políticas externas brasileiras e relações comerciais Brasil África*. 1988. Tese. Sociologia, Universidade de São Paulo.

PAULA, Mariana Dantas de. *Para Que(m) Mercosul? Ingerências Político-Estratégicas e Empresariais na Política Externa Brasileira*. 2009. Dissertação. Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco.

PASQUARELLI, Bruno. “Política Externa como Política Pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o Governo Lula”. *Revista Política Hoje*, vol. 19, n. 1, pp. 188-221.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. “A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical”. *Revista brasileira de política internacional*. Vol. 51, n 2, 2008, pp. 42-65.

PEIXOTO, Lídia Domingues. *A Política Externa do Primeiro Governo Lula (2003-2006)*. 2007. Dissertação. Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/Marília.

PIMENTEL, José Vicente de Sá. “Relações entre o Brasil e a África subsaariana”. *Revista brasileira de política internacional*, Vol. 43, n 1, 2000, pp. 5-23.

PINHEIRO, Letícia. *Política externa brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro. Ed Jorge Zahar. 2004.

PINO, Bruno Ayllon. “O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas”. *Revista Economia e Relações Internacionais FAAP*, Vol. 4, 2006, pp. 5-23.

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

PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. “Tornando-se global: um estudo organizacional da política externa brasileira”. *Revista Brasileira Política Internacional*, 51 (1), 2008, pp. 28-52.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. “A política africana do Brasil no pós-guerra fria”. *Revista de Sociologia e Política*, 18 (35), 2010, pp. 55-79.

RIBEIRO, Claudio Oliveira. *Relações Político-Comerciais Brasil-África (1985-2006)*. 2007. Tese. Ciência Política, Universidade de São Paulo.

RODRIGUES, José; SEITENFUS, Ricardo. *Uma história diplomática do Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Civilização brasileira, 1995.

SAFARTI, Gilberto. *Teoria das Relações internacionais*. São Paulo, Saraiva, 2005.

SALES, Camila Maria Risso. *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil nos Governos FHC e Lula*. 2007. Dissertação. Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas.

SARAIVA, José Flávio Sombra. “A nova África e o Brasil na era Lula: o renascimento da Política atlântica brasileira”. *Revista Brasileira Política Internacional*, 53 (spe), 2010, pp. 169-182.

SARAIVA, José Flávio Sombra. “África e Brasil: o Fórum de Fortaleza e o relançamento da política africana do Brasil no governo Lula”. IN: SARAIVA, José Flávio Sombra; COELHO, Pedro Mota Pinto (org.). *Fórum Brasil-África: política, cooperação e comércio*. Brasília, IBRI, 2004, pp. 295-307.

SARAIVA, José Flávio Sombra. “Política exterior do governo Lula: o desafio africano”. *Revista Brasileira Política Internacional*, 45 (2), 2002, pp. 5-25.

SARAIVA, Miriam Gomes. “As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 193 a 2007”. *Revista Brasileira Política Internacional*, 50 (2), 2007, pp. 42-59.

SEITENFUS, Ricardo. “De Suez ao Haiti: a participação brasileira em operações de paz”. 2006, pp. 1-15.

SCHUTZER, Herbert. *Geopolítica brasileira na África Subsaariana: assertivas cooperativas e ou conflitivas dos governos de Geisel(1974-1979) e Lula(2003-2006)*. Um

estudo de geopolítica comparada. 2009. Dissertação. Geografia Humana, Universidade de São Paulo.

SENHORAS, Elói Martins. *Prioridade sul-americana da agenda brasileira de negociações internacionais no contexto estratégico regional-multilateral de integração*. 2008. Dissertação. Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/Marília.

SILVA, Alex Giacomelli da. “Poder inteligente: a questão do HIV/AIDS na política externa brasileira”. *Contexto Internacional*, 27 (1), 2005, pp. 127-158.

SOARES, Guido. “A Cooperação técnica internacional”. IN: MARCOVITCH, Jacques (org.). *Cooperação Internacional: estratégia e gestão*. São Paulo, EDUSP, 1994, pp. 165-218.

SILVEIRA, Alexandre Prestes. “Cooperação técnica: realidade e perspectivas no continente africano; Um caso especial: cooperação com os PALOPS”. IN: COELHO, Pedro Mota Pinto; MENDONÇA, Hélio Magalhães de (org.). *Relações Brasil-África: um colóquio*. Brasília, MRE, 2002, pp. 285-292

SOUZA, Rosane Salache de. *Determinantes Geopolíticos e Diplomáticos das Relações Comerciais entre Brasil e África (1964-2007)*. 2009. Dissertação. Geografia, Universidade Estadual de Ponta Grossa.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. “Lula’s foreign policy and the quest for autonomy through diversification”. *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 7, 2007, pp. 1309-1326.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. “O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira”. *Revista Brasileira Política Internacional*, 40 (1), 1997, pp. 231-234.

Sítios eletrônicos:

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO: <<http://www.abc.gov.br/>>

AGROLINK: <<http://www.agrolink.com.br/>>

EMBRAPA: <<http://www.embrapa.br/>>

FIOCRUZ: <<http://www.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>>

FORÇAS ARMADAS: <<http://www.exercito.gov.br/web/guest/apresentacao>>

IBGE: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>

O ESTADO DE SÃO PAULO: <<http://www.estadao.com.br/>>

O PAÍS: <<http://www.opais.co.mz/>>

ONU: <<http://www.onu-brasil.org.br/>>

OMS: <<http://www.who.int/en/>>

PODER EXECUTIVO: <<http://blog.planalto.gov.br/>>

UNICAMP INOVAÇÃO: <<http://www.inovacao.unicamp.br/>>