

# O VIÉS INSTRUMENTAL DA COOPERAÇÃO TÉCNICA HORIZONTAL BRASILEIRA\*

Pedro Henrique Batista Barbosa\*\*

Nos últimos anos, o Brasil vem se destacando no campo da cooperação técnica horizontal. Historicamente, o país é considerado um receptor de cooperação técnica internacional, entretanto, ele se tornou conhecido por fornecer técnicas e conhecimentos solidária e gratuitamente a países em desenvolvimento, fato que o ajudou a atingir o atual estágio de desenvolvimento. O caso da agricultura é emblemático, pois o reconhecimento interno e internacional da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) estimulou os formuladores de política externa a utilizá-la como instrumento de política exterior. Embora esta empresa seja desprovida de interesses comerciais, políticos e ideológicos, a cooperação técnica entre países em desenvolvimento prestada pelo Brasil atende indiretamente a outros objetivos da política externa brasileira.

**Palavras-chave:** Embrapa; cooperação técnica horizontal; ação diplomática.

## THE INSTRUMENTAL BIAS OF BRAZILIAN HORIZONTAL TECHNICAL COOPERATION<sup>i</sup>

In the last few years, Brazil is attracting international attention in the field of horizontal technical cooperation. A historical beneficiary of international technical cooperation, Brazil has become known for freely furnishing to developing countries techniques and knowledge that helped it to achieve its current level of development. The example of agriculture is illustrative of this new reality, because Embrapa's national and international recognition stimulated the government to use this asset as an instrument of foreign policy. Although it does not have commercial, political and ideological interests, the Brazilian technical cooperation with developing countries meets with other objectives of Brazilian foreign policy.

**Keywords:** Embrapa; horizontal technical cooperation; diplomatic action.

JEL: F59, F63 e O20.

Rev. Tempo do Mundo, 4(1): 121-153 [2012]

*Não é preciso ser rico para ser solidário.*

Trecho do discurso pronunciado pelo chanceler Celso Amorim na sessão de abertura da reunião de alto nível sobre o Haiti em Brasília, em maio de 2006.

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil figura atualmente em novo patamar interna e internacionalmente. De outrora, país em desenvolvimento imerso em crises econômicas e instabilidades político-sociais, vem-se reestruturando em bases novas e adquirindo renovado reconhecimento mundial. Destaca-se hoje como uma nação com sólido crescimento

---

\* As opiniões emitidas pelo autor neste artigo não refletem, necessariamente, as do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

\*\* Diplomata de carreira.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.  
*The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.*

econômico aliado a crescente inclusão social. Nos últimos vinte anos, o país multiplicou riquezas, afastou os fantasmas da inflação e do alto desemprego, reduziu as desigualdades e a pobreza extrema, consolidou vigoroso mercado consumidor interno, fortaleceu a democracia e melhorou diversos indicadores sociais, tudo por meio de políticas públicas firmes e transparentes que fazem o Brasil caminhar rumo ao alcance, em 2015, dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).<sup>1</sup>

Todas essas mudanças abriram novas oportunidades também no cenário externo. A projeção internacional do Brasil fez o país galgar novos e mais elevados patamares. Diante do fortalecimento das nações em desenvolvimento e da persistência de um sistema global ainda engessado conforme os interesses dos países desenvolvidos, o país enxergou na vertente sul-sul da cooperação valioso instrumento de política externa. Sobretudo durante os mandatos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, multiplicaram-se as iniciativas conjuntas de países em desenvolvimento, muitas das quais capitaneadas pelo Brasil, com vistas a defender interesses comuns (Ipea, 2010).

Ao mesmo tempo, o estágio de desenvolvimento alcançado pelo Brasil permitiu que o país se destacasse também como grande fornecedor de cooperação internacional. Sob o espírito de solidariedade, passou a contribuir para o potencial progresso social e econômico de outros povos. O destaque internacional foi iminente, visto que o país possui predicados valiosos: conhecedor de realidades internas diferenciadas, complexas e até mesmo contraditórias; fomentador da prática do diálogo com países de diferentes graus de desenvolvimento; possuidor de sociedade com estrutura pluralista que comporta diferentes raças, credos e classes sociais; e tradicional aliado dos valores democráticos e humanistas.

A partir do crescimento e da excelência alcançada nos campos acadêmico e profissional e de projeção internacional, as instituições brasileiras de renome passaram a ser cada vez mais demandadas a prestar seus serviços e compartilhar seus conhecimentos com outros países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo. Tão logo isso ocorreu, aumentou a percepção no seio do governo da importância da política de cooperação, sobretudo na modalidade técnica, como instrumento de política externa.

Não é sem motivos que a agricultura é o setor que encabeça a lista de áreas de concentração da cooperação técnica brasileira entre países em desenvolvimento – Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD).<sup>2,3</sup> Ao longo das últimas

---

1. Artigo elaborado com informações disponíveis até maio de 2012.

2. As expressões cooperação técnica entre países em desenvolvimento e cooperação horizontal técnica são utilizadas de forma intercambiável.

3. De acordo com os recursos orçamentários da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

décadas, o Brasil despontou como uma das maiores potências agrícolas do mundo. O país é considerado o maior produtor mundial de café, cana-de-açúcar, suco de laranja e feijão, e destaca-se também na produção de soja, milho, carne bovina, aves, entre outros. O Brasil consegue produzir de forma competitiva nas mais diversas *commodities*, sua agricultura sobressai-se hoje por ser moderna, científica, capitalista, diversificada e empresarial, e sua produtividade está entre as mais altas do mundo.

O êxito alcançado pela agricultura brasileira, com a ajuda da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) pode ser medido não apenas com base em números, mas também em reconhecimento internacional. O Brasil é reconhecido atualmente como grande potência agrícola, o que se expressa, por exemplo, nas demandas de países em desenvolvimento, organismos internacionais e até países desenvolvidos por cooperação técnica em agricultura.

O Brasil, enquanto potência emergente e, portanto, disposta a buscar espaço crescente no cenário internacional, recorre a diversos meios para expandir sua capacidade de atrair outras nações para posições e propostas de interesse específico. Diante da projeção global da agricultura brasileira e das instituições envolvidas, os formuladores de política externa logo trataram de utilizá-las como instrumentos de política exterior por meio da cooperação técnica horizontal.

A CTPD brasileira, sobretudo no campo agrícola, por atender a interesses caros aos países em desenvolvimento, como o combate à fome e à pobreza e a correção das desigualdades socioeconômicas, configura-se como ferramenta estratégica de ação diplomática, cujo potencial não merece ser negligenciado. No entanto, não é cabível afirmar que a cooperação horizontal técnica brasileira, em especial no setor agrícola, por si só, determine o alcance de todos os objetivos buscados pelo Brasil em termos de política externa, mas tampouco é possível refutar sua relevância em reforçar laços de amizade, conferir credibilidade e confiança à atuação internacional do Brasil e aumentar o poder de influência do país.

A efetividade instrumental da CTPD brasileira pode ser analisada de acordo com as diretrizes da política externa brasileira e com base em três níveis de avaliação. O primeiro nível baseia-se nos objetivos teleológicos da CTPD de propiciar efetivas contribuições para o progresso dos países parceiros no caminho do desenvolvimento. O segundo nível refere-se à real contribuição para o adensamento das relações entre o Brasil e os países parceiros, em diversos campos. E o terceiro nível atenta-se para o processo de construção de legitimidade, credibilidade e liderança do país no cenário internacional, sobretudo, mas não apenas, como ator relevante nos esforços de cooperação horizontal. O segundo e o terceiro níveis são assumidos como centrais neste artigo para a comprovação da efetividade instrumental da CTPD, e a sua relação com a política externa brasileira serão objeto de estudo deste trabalho.

## 2 CARACTERÍSTICAS E PRINCÍPIOS DA CTPD BRASILEIRA

A CTPD brasileira, desde seus primórdios, caracterizou-se por entender a cooperação para o desenvolvimento não como uma interação entre doadores e recebedores mas como uma troca entre semelhantes, com mútuos benefícios e responsabilidades. Conseqüentemente, ela almejou diferenciar-se da cooperação técnica tradicional, de caráter eminentemente vertical, e buscou rejeitar o caráter assimétrico e desigual entre prestador e receptor, tão presentes na cooperação norte-sul. Na cooperação sul-sul, deve prevalecer uma relação de efetiva parceria para o desenvolvimento e uma atuação não impositiva, de respeito à cultura e à realidade socioeconômica local, o que implica a constante adequação dos projetos às reais necessidades dos demandantes.

Essas parcerias e complementaridades de interesses ficam evidentes quando se analisa como o Brasil implementa seus programas. Diferentemente dos países do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (DAC), da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que contratam especialistas para desenvolver seus projetos de cooperação, por vezes desvinculados de órgãos estatais, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC),<sup>4</sup> do Ministério das Relações Exteriores (MRE), vale-se de técnicos brasileiros que trabalham em entidades públicas de reconhecida excelência profissional. Dessa forma, além de compartilhar conhecimento nacional com as instituições correlatas do país recipiendário,<sup>5</sup> este técnico brasileiro aprende com a realidade local e, muitas vezes, tem acesso a informações que serão úteis para o prosseguimento de sua pesquisa no Brasil.

Nessa linha, a CTPD brasileira consolida-se como *demand-driven*, e não *supply-driven*, como é comumente o caso da cooperação prestada pelos países do DAC. Em vez de elaborar um projeto com base em dados próprios e procurar países em desenvolvimento que necessitem de ajuda no setor específico do projeto, o governo brasileiro somente atende a demandas de países que reconhecem que o Brasil atingiu níveis de excelência em determinados campos do conhecimento. Isto se expressa por meio de um pedido formal de governo estrangeiro, a partir do qual o governo federal, por meio da ABC, buscará internamente as entidades que possam cooperar na parceria e fará viagens de prospecção ao país parceiro para tecer um diagnóstico da situação regional.

---

4. Criada em 1987, a agência é responsável pelo planejamento, coordenação, execução, financiamento e monitoramento da cooperação técnica brasileira. Não obstante, a execução técnica dos projetos e das atividades compete às instituições brasileiras detentoras dos conhecimentos técnicos e das soluções que podem ser transferidos; a ABC só faz a intermediação.

5. De acordo com as diretrizes da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) brasileira, a terminologia utilizada neste artigo procura eliminar expressões como prestador e recipiendário, típicas dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), substituindo-a por parceiro. Contudo, por vezes, serão usadas de forma intercambiável.

Ademais, a horizontalidade da relação e a colaboração dos países recipiendários possibilitam a ênfase em programas de impacto nacional, regional e local, assim como a concentração de esforços em projetos com ciclos completos, em vez de ações pontuais e isoladas, a fim de evitar a pulverização de esforços. Dessa forma, possibilita-se a criação de efeitos multiplicadores e a sustentabilidade de seus resultados.

A proposta brasileira de privilegiar projetos que possibilitem a capacitação de instituições nacionais, objetivando a internalização de conhecimentos e o estabelecimento de condições próprias para a inovação, tem como pressuposto a definição da contrapartida oferecida pelo país parceiro,<sup>6</sup> visto que implica a corresponsabilidade da gestão e garante o real comprometimento do país parceiro, ou melhor, a “apropriação local”.

A cooperação brasileira, portanto, dada a sua característica de transferir não comercialmente seus conhecimentos, enfatizou a consultoria especializada, o treinamento e a capacitação de pessoal e a complementação da infraestrutura disponível na instituição parceira, de forma que promova a autonomia dos parceiros envolvidos. Para o Brasil, todavia, o papel da cooperação técnica internacional não se esgota no envio de peritos ao país recipiendário. A visão brasileira contemporânea da cooperação internacional envereda pelo caminho da transversalidade de temas, atores e experiências, sejam estes nacionais sejam internacionais, que atuam de forma articulada em direção a objetivos comuns previamente determinados.

A ABC adota três princípios relevantes no processo de elaboração de seus projetos de cooperação técnica internacional: *i*) propriedade (*ownership*); *ii*) boa governança (*good governance*); e *iii*) responsabilização (*accountability*). Estes remetem à capacidade dos países de gerir, com responsabilidade, rigor e transparência, os recursos disponíveis, além de abrir espaço para a participação da sociedade civil.

Outro princípio caro à diplomacia brasileira é o da solidariedade.<sup>7</sup> Sem fins lucrativos e desvinculada de interesses comerciais ou condicionalidades políticas, a cooperação técnica horizontal do Brasil compartilha conhecimentos e práticas sempre priorizando o desenvolvimento humano. Busca, dessa maneira, a supe-

---

6. A contrapartida de recursos mobilizados pelo país parceiro normalmente compreende recursos não financeiros, como infraestrutura básica, recursos humanos, espaço físico, entre outros, e não costuma representar percentual elevado do total das despesas, uma vez que muitos países recipiendários possuem capacidade financeira limitada. Parte considerável dos custos dos projetos é coberta pela ABC e pelas entidades cooperantes brasileiras, não em recursos financeiros, mas em recursos humanos e por vezes equipamentos.

7. O princípio da solidariedade foi enfatizado pelo presidente Lula já em seu discurso de posse, quando sublinhou as principais diretrizes de sua política exterior, orientada para a consolidação de uma “globalização solidária e humanista”. O então ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, também em seu discurso inaugural, se referiu ao aspecto solidário da cooperação brasileira: “Uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar.” É interessante notar que o discurso de Lula remete ao programa original do Partido dos Trabalhadores, inscrito em seu documento de fundação datado de 1980, que previa uma “política internacional de solidariedade entre os povos oprimidos e o respeito mútuo entre as nações para reforçar a cooperação e servir à paz mundial” (Valler Filho, 2007, p. 223).

ração das assimetrias, o crescimento socioeconômico sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações beneficiadas pelos projetos brasileiros.<sup>8</sup>

### 3 O QUADRO GERAL DAS AÇÕES DE CTPD NO PERÍODO DE 1995 A 2010<sup>9</sup>

Desenvolveram-se, entre 1995 e 2005, nada menos que 261 projetos de cooperação técnica bilateral, coordenados pela ABC em 37 países na América Latina e Caribe, África, Ásia e Oriente Médio, envolvendo 24 áreas temáticas. Em se tratando de atividades pontuais,<sup>10</sup> realizaram-se 279 iniciativas em 51 países das mesmas regiões supracitadas e do Leste Europeu, abrangendo 26 grandes áreas temáticas. São, ao todo, 540 ações entre 1995 e 2005 (Puente, 2010, p.154-155). Em termos de áreas geográficas, estes números podem ser divididos da seguinte maneira: América do Sul com 94 projetos e 87 atividades isoladas; América Central e Caribe com 86 e 94; África com 69 e 87; e Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu com 12 projetos e 11 atividades isoladas.

A descrição dos dados anteriores ressalta o fato de as ações de cooperação técnica brasileiras serem bastante concentradas geograficamente. A maioria das ações concentra-se nos continentes americano e africano; quase dois terços delas desenrolaram-se no primeiro. Embora a América do Sul tenha se figurado entre as prioridades declaradas de política externa nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), a região divide sua importância com a América Central e Caribe e a África em números de ações. Cumpre mencionar que, no caso africano, a CTPD brasileira concentra-se em número reduzido de países, mormente em cinco dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), são eles: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

Em termos de volume de recursos empregados pela ABC em ações de CTPD, o quadro difere bastante. A África lidera com 52% dos recursos aplicados no período, seguida por Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu com 23%, América do Sul com 15% e América Central e Caribe com quase 10% (Puente, 2010).

---

8. Muitos críticos atacam esse aspecto solidário da CTPD brasileira e a acusam de ser custosa e desviar recursos para resolver problemas internos do país. Em resposta, vale ressaltar que a cooperação técnica é, por natureza, menos onerosa do que outras modalidades de cooperação para o desenvolvimento. No caso brasileiro, os custos são ainda mais modestos, pois não há doações financeiras e tampouco existem muitos exemplos de doação de equipamentos. O impacto das ações de cooperação técnica é ínfimo. Por exemplo, em 2005, quando a ABC obteve grande incremento orçamentário, a dotação financeira total da agência representou apenas 2,4% do orçamento total do MRE, e, por sua vez, representou, no mesmo ano, cerca de 0,4% do total do Orçamento Fiscal da União. Por conseguinte, os gastos totais da ABC com CTPD não chegaram, na suposição maximalista, a 0,009% do orçamento fiscal anual da União (Puente, 2010, p. 250).

9. Por razões metodológicas, a análise do período 1995-2010 será dividido em dois: de 1995 a 2005 e de 2006 a 2010.

10. Os projetos possuem mais complexidade e duração no tempo, diferentemente das atividades isoladas.

A preponderância africana nesse quesito explica-se por três motivos. Primeiramente, os custos operacionais para empreender qualquer ação de cooperação técnica na África são sensivelmente mais elevados. Sem mencionar os gastos com diárias, invariáveis independentemente do lugar, custos de transporte de técnicos e, por vezes, de equipamentos serem altos. Além da distância, também inflam estes valores as carências de infraestrutura regional, que obrigam deslocamentos maiores e mais custosos. Segundamente, os tipos de ações empreendidas na África exigem mais recursos para pagar deslocamentos constantes de técnicos brasileiros e equipamentos, a exemplo da cooperação em formação profissional. Por fim, houve certo direcionamento de recursos para a África, sobretudo para os PALOP. A título de exemplificação, foram destinados aos PALOP 94% dos projetos e 69% das atividades isoladas.

Em análise comparativa do número de ações e dos recursos financeiros exigidos, vale citar o peso específico da cooperação técnica com a Ásia, o Oriente Médio e o Leste Europeu, cuja quase totalidade das iniciativas ocorreu no Timor-Leste. Embora represente em torno de 4% das ações de CTPD, foram consumidos um quarto dos valores totais, mais uma vez em função, sobretudo, dos gastos maiores com deslocamentos de técnicos e equipamentos. Na América do Sul e Central e Caribe, em contrapartida, pelo fato de os custos da cooperação técnica brasileira serem mais baixos, os gastos foram menores – respectivamente, 15% e 10% –, apesar da grande quantidade de projetos e atividades isoladas – respectivamente 36% e 33% (Puente, 2010).

Em se tratando da distribuição das ações por áreas temáticas, o fato de serem abrangidos em torno de 25 campos do conhecimento<sup>11</sup> demonstra a variedade e a amplitude das áreas abarcadas pela CTPD brasileira. Novamente, isto reflete o grau de desenvolvimento que o país alcançou em diversos ramos da competição internacional, muitos dos quais estratégicos para o desenvolvimento socioeconômico nacional – e mundial –, e o reconhecimento global do Brasil como potência emergente.

Apesar da diversidade, ainda houve clara preponderância de ações de cooperação técnica horizontal nos setores da agropecuária e da saúde. Esta concentração não é sem motivos. As evidências do êxito brasileiro alcançado, por exemplo, no combate à epidemia de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DSTs) e HIV/AIDS, na fabricação e no desenvolvimento de medicamentos genéricos, assim como na produção crescente em termos quantitativos e qualitativos de *commodities* e de alimentos, vêm sendo replicadas internacionalmente.

Quanto ao quadro geral das ações de CTPD, entre 2006 e 2010, diferentemente do período anterior, houve marcante crescimento da CTPD brasileira em diversos aspectos. Multiplicaram-se o número de projetos e atividades pontuais –

---

11. Por exemplo, as áreas temáticas variam desde agricultura e saúde até meio ambiente, educação e segurança pública.

passaram de 150, iniciados em 2006, para 590 em 2010 –,<sup>12</sup> capital investido, países beneficiários, regiões geográficas abrangidas e, acima de tudo, em termos de projeção e credibilidade internacionais.<sup>13</sup>

A prioridade conferida aos vizinhos da América do Sul e aos países de língua portuguesa manteve-se, mas, no caso africano, houve aumento dos projetos com países não lusófonos. Nos outros continentes, há novidades que demonstram a diversificação de parcerias implementadas a partir de 2005, como a execução de projetos, por exemplo, com a Ucrânia, o Afeganistão e a Coreia do Norte.

Na mesma linha da quantidade de ações, o volume despendido de recursos financeiros igualmente aumentou. A América Latina e Caribe e a África seguem como os principais parceiros da CTPD brasileira. Comparando com o período anterior, observa-se que a África continua concentrando pouco mais da metade dos gastos brasileiros com cooperação técnica horizontal (53%). No entanto, a participação da América Latina cresceu para 39%, ao passo que a da Ásia e do Oriente Médio decaiu para 8%.

Vale ressaltar que os recursos empregados entre 2006 e 2010 ultrapassam os do período anterior em quase seis vezes. Considerando que o segundo período (2006-2010) é a metade do primeiro (1995-2005), conclui-se que o aumento de gastos nos últimos cinco anos é considerável, retratando enorme esforço do governo federal em expandir suas ações de cooperação técnica.

Em se tratando da distribuição de projetos e atividades de CTPD por áreas temáticas, o quadro recente não é muito diverso do anterior. Tal como antes, praticamente a metade das ações de cooperação técnica envolvem três setores: agricultura, saúde e educação, em ordem decrescente. Merece menção a maior participação de ações nos campos do meio ambiente e da segurança pública; este, aliás, sequer tinha relevância no período anterior.

É digno de nota que a cooperação horizontal brasileira também cresceu em termos trilaterais. O êxito da CTPD nacional chamou a atenção não somente dos atuais e possíveis parceiros de cooperação técnica horizontal mas também de organismos internacionais e países desenvolvidos, muitos dos quais possuem longa tradição em cooperação internacional. Estes, junto com o Brasil, passaram a desenvolver projetos de cooperação técnica tendo como base os princípios da cooperação sul-sul, a saber: ser *demand-driven*; não interferir em assuntos internos dos países beneficiários da cooperação triangular; não estabelecer condicionais aos beneficiários; entre outros. Tal fato confere a legitimidade que muitos doadores tradicionais necessitam para executar seus projetos em outros países.

---

12. Dados da ABC.

13. No período em tela, houve aumento da cooperação brasileira em sua totalidade, o país se destacou também nos campos de assistência humanitária e cooperação tecnológica e científica.

Tradicionalis doadores da cooperação internacional, como Alemanha, Japão, Estados Unidos, Canadá, Espanha, França, Itália, Austrália, Israel, Inglaterra, Egito e Argentina, passaram a manifestar crescente interesse na promoção conjunta com o Brasil da cooperação técnica triangular, tendo registrado tais posições, por diversas vezes, em nível político elevado. Organismos internacionais com presença no Brasil, a exemplo da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Programa Mundial de Alimentos (PMA – United Nations World Food Programme – WFP), Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP – United Nations Population Fund), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outros, passaram a identificar sinergias em temas nos quais instituições brasileiras possuem reconhecida capacidade técnica.

#### **4 A CTPD BRASILEIRA E AS DIRETRIZES DE POLÍTICA EXTERNA NOS GOVERNOS FHC E LULA**

As diretrizes de política externa nos governos FHC e Lula refletem muito os contextos interno e internacional, nos quais o país estava inserido. Embora haja diferenças de enfoque em cada mandato, é possível, *grosso modo*, estabelecer alguns objetivos gerais observáveis em ambos os governos.

A política externa adotada por FHC segue a linha dos governos pós-redemocratização. Por meio de uma ação internacional mais assertiva e participativa, o país buscou recuperar sua imagem, manchada pelos anos de isolamento mundial. De antigo vilão em temas ambientais, direitos humanos e desarmamento, o Brasil passou a adotar uma postura proativa nestes assuntos, seguindo, em linhas gerais, parâmetros tradicionais da diplomacia brasileira: o primado do direito internacional, a busca pragmática dos interesses nacionais e os princípios da solução pacífica de controvérsias, da não intervenção, da autodeterminação dos povos e da democracia.

O embaixador Gelson Fonseca Júnior argumenta que, em decorrência das transformações ocasionadas no cenário internacional com o fim da polarização Leste-Oeste e a aceleração do processo globalizatório a partir dos anos 1990, foi preciso introduzir elementos de inovação na política externa brasileira. Era premente substituir a agenda reativa da política externa brasileira até o final da Guerra Fria. Esta agenda teria sido dominada pela lógica da “autonomia pela distância” – entendida como “distância” dos temas polêmicos supracitados – e foi substituída, a partir dos anos FHC, por uma agenda internacional proativa, assentada na lógica da “autonomia pela

participação”.<sup>14</sup> De acordo com o embaixador, três novos pilares surgiram na política externa brasileira: integração regional, ênfase no multilateralismo e renovação de credenciais. Para tanto, o Brasil deixou de lado sua postura pouco cooperativa e dispôs-se a participar ativamente dos fóruns globais.

No bojo desses novos pilares, o interesse nacional foi sendo redefinido e delineou os seguintes eixos centrais de atuação da política externa brasileira nos dois mandatos de FHC (Puente, 2010, p. 219):

- atenção prioritária ao fortalecimento do Mercosul – que pressupõe atenção especial às relações com a Argentina – e, sobretudo, no segundo mandato, nas relações com a América do Sul;
- tentativa de aproximação política com os Estados Unidos;
- preservação e ampliação do diálogo com a União Europeia e com o Japão;
- ampliação das relações bilaterais para além dos parceiros tradicionais, com a inclusão prioritária de países emergentes como China, Índia, Rússia e África do Sul, com os quais se procurou estabelecer formas políticas e estratégicas de cooperação;
- defesa da democracia no campo internacional;
- participação ativa em iniciativas multilaterais, e, neste âmbito, na adesão aos regimes multilaterais diversos, entre os quais o de não proliferação nuclear – de que constitui ilustração significativa a assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), em 1998;
- defesa da reforma das Nações Unidas e, no seu bojo, na candidatura brasileira a uma vaga permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU);
- crítica aos regimes financeiros internacionais e à volatilidade dos capitais especulativos;
- relação com Portugal e com os países africanos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) – ainda que, no conjunto, a política africana tenha permanecido em segundo plano na política externa brasileira; e
- restante da América Latina, relações com Cuba e México.

Essa busca por mais credibilidade global também atendia a interesses internos. Após anos de hiperinflação, estagnação econômica e crescente endividamento, almejava-se recuperar a estabilidade macroeconômica. Para tanto, era preciso con-

---

14. O termo adotado pelo Itamaraty à época foi parecido: “autonomia pela integração”.

tar com o apoio da comunidade mundial, mormente os organismos financeiros internacionais, na tarefa de reestruturar a economia brasileira, uma vez que o Brasil ainda dependia de empréstimos internacionais e da entrada de capital estrangeiro.

Em visível alteração de rota da política externa brasileira – que se iniciou, na verdade, em 1990, no governo Fernando Collor de Mello, com as primeiras iniciativas de abertura e desregulamentação econômica, baseadas nos pressupostos do chamado Consenso de Washington –, consolidou-se a tríade “democracia, estabilidade monetária e liberalização econômica”, sendo que esta última abrangia abertura comercial, desregulamentação e privatizações. Procurava-se superar, assim, o paradigma anterior do Estado desenvolvimentista.

Essa tríade junto aos temas que o país abraçou desde o fim da Guerra Fria, tais como direitos humanos, desenvolvimento sustentável e não proliferação nuclear, foi utilizada como balizamento da ação externa, na medida em que, no entender dos formuladores de política externa, conferiria mais legitimidade ao Brasil no cenário internacional.

Ao mesmo tempo em que buscava resolver seus problemas internos e recuperar credibilidade e legitimidade internacionais, deu-se maior atenção ao reconhecimento do Brasil como potência média emergente que crescentemente almejava consolidar sua condição de *global trader*. Nessa linha, a integração regional serviria como instrumento para a inserção competitiva no cenário mundial. Como forma de granjear a referida integração, diversos meios foram utilizados, entre os quais a cooperação técnica.

No entanto, a cooperação técnica prestada pelo Brasil por meio da ABC não teve a mesma atenção e ênfase que ocorreriam no governo seguinte. Todavia, a importância dada à CTPD já era significativamente maior do que nos anos anteriores. O caso da Embrapa também reflete esta situação; mormente com o governo Lula, ela passou a figurar entre as instituições brasileiras que mais serviram como instrumento de política externa. Durante o governo FHC, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) era relativamente mais requisitada para participar da ação diplomática brasileira, sobretudo em função do reconhecimento internacional do Programa Nacional de DST e AIDS, do crescimento da produção de medicamentos genéricos no país e da atuação paradigmática do Brasil na Conferência da Organização Mundial do Comércio, em Doha, em 2001, em defesa do direito dos países em desenvolvimento de recorrer ao mecanismo do licenciamento compulsório de fármacos – popularmente conhecido como “quebra de patente” –, previsto no acordo Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS),<sup>15</sup> em casos de grave ameaça à saúde pública do país (Barbosa, 2008).

---

15. Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (ADPIC) ou Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) foi assinado no bojo da Conferência de Marraqueche, em 1994, quando foi criada a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Embora a cooperação técnica horizontal brasileira ainda não tenha dado um salto em termos quantitativos, o governo FHC valeu-se dela para estreitar laços com diversos países e aumentar a projeção internacional do país. Em todas as oportunidades, o discurso sobre cooperação técnica sempre foi consubstanciado em um mandamento constitucional. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) determina, em seu Artigo 4º, que a República Federativa do Brasil rege-se, em suas relações internacionais, entre outros princípios, pelos de “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” e estipula, em seu parágrafo único, que “o Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural com os povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (Brasil, 1990).

Com base em sua Carta Magna, o Brasil consolidou a inserção principista pela qual se caracteriza até hoje. No caso da CTPD, não foi diferente, visto que ela sempre procurou refletir, no período estudado, mesmo que por vezes de forma não explícita, a essência das linhas mestras da política exterior brasileira, algumas inscritas na própria Constituição: a defesa da paz e da solução pacífica de conflitos, a igualdade entre os Estados, a autodeterminação dos povos, o princípio da não intervenção e a prevalência dos direitos humanos.

Alguns autores defendem que o Artigo 4º da Lei Máxima incentivou o processo de constitucionalização das relações internacionais do Brasil.

A lei máxima brasileira marcaria um passo adiante no processo de progressiva constitucionalização das relações internacionais do Brasil ao estabelecer entre seus princípios a prevalência dos direitos humanos, a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo. (...) As metas globais que a sociedade brasileira persegue – democracia, respeito aos direitos humanos, desenvolvimento, equilíbrio social, erradicação da pobreza – refletem-se, portanto, na ação externa do país (Valler Filho, 2007, p. 46).

O mandato do presidente Lula não trouxe alterações substanciais nas linhas tradicionais da política externa brasileira. Os mesmos princípios basilares, muitos deles constitucionais, foram mantidos, são eles: primado do direito internacional, defesa da solução pacífica de controvérsias, autodeterminação, não intervenção, democracia, igualdade soberana entre os Estados e busca pragmática do interesse nacional. Tampouco se alteraram, de forma substantiva, dois dos três pilares adicionados pela diplomacia de FHC: democracia e estabilidade macroeconômica.

De modo geral, pode-se afirmar que os eixos centrais de atuação da política externa brasileira no governo Lula poderiam ser condensados nas seguintes metas: revitalização e ampliação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), que passaria a abranger novos temas, como os sociais; intensificação das relações com a América do Sul; aumento da presença e da cooperação com os países africanos, não só

lusófonos, com o resgate do papel tradicional da África na política externa brasileira; busca de relações maduras com os Estados Unidos e a Europa; perseguição do diálogo e da aproximação com países do sul, sobretudo com potências regionais como China, Índia, Rússia e África do Sul, mas também em outras áreas, como Oriente Médio e países árabes, por exemplo; defesa da reforma das Nações Unidas, com a proposta de ampliação do número de membros permanentes no Conselho de Segurança e postura mais assertiva da candidatura do Brasil; prosseguimento e intensificação da participação nos foros multilaterais, sobretudo, econômicos, a exemplo da OMC, das negociações sobre a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e das birregionais – Mercosul-União Europeia, com a articulação de coalizões com países emergentes – G20 –, com vistas à defesa de interesses comuns (Valler Filho, 2007, p. 220).

Desses eixos centrais, podem-se depreender alguns aspectos que diferenciam o governo Lula. Primeiramente, observa-se que houve mais aproximação com grandes países do sul, processo este, ressalta-se, iniciado no governo anterior, mas que adquiriu novas variantes em relação ao grau e à intensidade dos objetivos perseguidos. O governo Lula tratou de fomentar uma coordenação mais estreita, tecendo um grande arco de alianças estratégicas baseadas em objetivos multilaterais concretos, sobretudo, de índole econômica e geopolítica. Evidências, nesse sentido, são as formações dos seguintes blocos: Índia, Brasil e África do Sul (Ibas) ou G3; a institucionalização do bloco composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul<sup>16</sup> (BRICS); e a criação, por iniciativa brasileira, do G20 comercial, no âmbito das negociações comerciais multilaterais. Vale mencionar iniciativas como o Fórum América do Sul-Países Árabes (Aspa) e o Fórum África-América do Sul (Afras), com países árabes e africanos; e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), no âmbito latino-americano.

O grande esforço da política externa brasileira nos últimos anos vem sendo, portanto, o de situar diplomaticamente o país nas situações emergentes e encontrar nichos de oportunidades para o exercício de papéis ativos no processo de construção ou aplicação de novas regras, dedicando-se, paralelamente, à construção de novas realidades de convivência (Valler Filho, 2007, p. 47).

Paralelamente, o governo Lula esforçou-se para reforçar o espaço do continente africano na agenda da política externa brasileira. Não foram poucos os périplos africanos. O presidente Lula praticamente visitou todos os países da África, com os quais assinou diversos acordos. A tradicional aproximação com os países africanos de língua portuguesa, com os quais o país mantém vínculos históricos e culturais significativos, foi mantida, mas cresceu também o relacionamento com países não lusófonos.

---

16. A África do Sul entrou no BRICS somente em dezembro de 2010.

Com a América Latina, o processo não foi diferente. Além de consolidar e ampliar o Mercosul, com a adesão da Venezuela, o Brasil incentivou a integração regional econômica, política, social e cultural, que ganhou impulso e institucionalizou-se com as criações da Unasul e da CELAC. Outras iniciativas merecem destaque, como a fundação do Banco do Sul em 2007 e a crescente internacionalização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).<sup>17</sup>

De fato, o presidente Lula cumpriu a promessa feita durante a campanha presidencial e que foi ratificada no discurso de posse da sua primeira investidura presidencial, em 2003, quando reafirmou que “(...) a prioridade da política externa será a revitalização do Mercosul e a integração da América do Sul, em seu conjunto”.

As aproximações com a África e a América do Sul não são sem motivo. Ambas as regiões são importantes mercados consumidores de produtos brasileiros, sobretudo industrializados, os quais o Brasil tem mais dificuldade para vender em outros mercados. Atualmente, a América Latina e Caribe e a África respondem por mais de 20% e 6% das exportações brasileiras, respectivamente.<sup>18</sup> O intercâmbio comercial vem crescendo de forma progressiva, assim como o interesse de empresas brasileiras em aumentar seu fluxo de investimentos para estas regiões.

O paralelo entre a expansão das parcerias brasileiras com países do sul e a internacionalização de empresas nacionais é evidente. O adensamento de relações com países em desenvolvimento serviu como porta de entrada para que muitas empresas brasileiras, públicas e privadas, grandes, pequenas e médias, buscassem espaço em outros mercados, seja vendendo produtos e serviços, seja adquirindo companhias locais.<sup>19</sup> É digno de nota que a localização dos investimentos concentrou-se, em grande medida, nos países em desenvolvimento.

De fato, a integração com seus vizinhos sul-americanos, para o governo Lula, ia além de objetivos meramente econômicos e políticos diretos, como o suporte ao Brasil nos grandes fóruns internacionais. Outro elemento justificativo da maior presença na região encontra-se no apoio do Brasil ao aprofundamento e reforço da democracia na América Latina. Da mesma forma que o país defende a prevalência dos valores inerentes à democracia internamente, visto tratar-se de mandamento constitucional, o respeito ao pluralismo, à tolerância, à busca do consenso e ao primado do Direito estendem-se à esfera de atuação externa do país.

---

17. Mais informações sobre a inserção internacional do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) podem ser obtidas no seguinte endereço: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Areas\\_de\\_Atuacao/Exportacao\\_e\\_Insercao\\_Internacional/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuacao/Exportacao_e_Insercao_Internacional/)>.

18. Dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), disponíveis em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5>>.

19. Apesar da crise mundial, os investimentos de empresas brasileiras no exterior atingiram em 2008 a segunda marca mais alta da história, alcançando US\$ 20,5 bilhões, contra US\$ 7,07 bilhões registrados no ano anterior – um crescimento de 190%.

Esse esforço em prol da democracia conjuga-se com o interesse nacional de fomentar a estabilidade política na região, historicamente marcada por guerras e disputas políticas internas e externas. Igualmente, a consolidação de regimes democráticos no continente contribui para um sistema internacional mais estável e gera melhores oportunidades para o crescimento econômico geral. Por isso, durante as recentes crises na região, o Brasil esteve presente para negociar seja diretamente, seja indiretamente, por meio de organizações como a Unasul.

Essa ênfase maior na cooperação horizontal denota outra característica diferenciadora do governo Lula. O paradigma da “autonomia pela participação” foi substituído pela lógica que muitos autores passaram a chamar de “autonomia pela diversificação” (Vigevani e Cepaluni, 2007). Em busca de mais equilíbrio no relacionamento com os países desenvolvidos, realizaram-se ajustes no programa de política externa, de forma que aumentaram as alianças internacionais do Brasil e o seu protagonismo global. Novas oportunidades foram buscadas nos países em desenvolvimento com o objetivo expresso de diversificar as parcerias político-econômicas. O multilateralismo ganhou ainda mais força e serviu como mecanismo de divulgação dos interesses brasileiros em prol de uma globalização mais justa e inclusiva.

Nessa mesma linha, a “autonomia pela integração” da era Cardoso foi substituída pelo conceito de “presença soberana”. Esta expressão incorporaria ao menos quatro elementos: *i)* perspectiva humanista da ação externa; *ii)* afirmação nacional; *iii)* reconstrução da autoestima do povo; e *iv)* recuperação da função indutora do Estado no desenvolvimento econômico, em especial, no progresso social e na diminuição das desigualdades (Puente, 2010, p. 220). Para garantir, contudo, tal “presença soberana”, o país deveria contar com uma base regional sólida, consubstanciada na América do Sul e cujo núcleo duro seria o Mercosul, visto que a região representa o espaço territorial em que o peso específico do Brasil é preponderante sob qualquer critério: território, população, recursos naturais, indústria e avanço tecnológico.

Essa “presença soberana” coaduna-se com a percepção brasileira de que o processo globalizatório exige crescente interdependência entre as nações, independentemente de seu grau de desenvolvimento. Cumpriria ao país ampliar o escopo de suas parcerias internacionais, inclusive para expandir as possibilidades de aumentar sua influência sobre temas relevantes da agenda internacional. Ademais, a internacionalização dos mercados e o acirramento da competição mundial justificam por si só a diversificação das alianças, assim como a iniciativa de fortalecer mecanismos de integração econômica e política regionais, como o Mercosul, Unasul, entre outros. Tendo em mente a tradição brasileira de aproximação com países do sul, faz sentido iniciar esta diversificação de parcerias com as nações em desenvolvimento.

Essa diversificação de parcerias encaixou-se com o objetivo brasileiro de ter participação ativa e mais influência nos fóruns multilaterais de decisão. As seguidas eleições do Brasil para membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU no período pós-redemocratização são um bom exemplo. Ao lado do Japão, país que figurou mais vezes nesta posição, considerando que, durante a ditadura militar, o Brasil ficou anos sem se candidatar para o colegiado.<sup>20</sup> Outros exemplos importantes são o maior poder de voto brasileiro no Fundo Monetário Internacional (FMI), a eleição de brasileiros para a direção de diversas agências e cortes internacionais, entre os casos mais conhecidos estão: a eleição do juiz Antônio Augusto Cançado Trindade para a Corte Internacional de Justiça em 2009, do dr. José Graziano da Silva para diretor da FAO, e de Robério Oliveira Silva para diretor-executivo da Organização Internacional do Café (OIC), ambas em 2011.

Apesar dessas conquistas e com a estratégia de ampliar e consolidar a participação e a exposição do Brasil na cena internacional, o maior pleito brasileiro, anunciado pelo ex-ministro Celso Amorim, à frente do MRE durante o governo Itamar Franco, continua sendo obter assento permanente em um Conselho de Segurança reformado e ampliado. Defendendo o multilateralismo e mais equilíbrio nas relações internacionais, defende-se que, em função da crescente importância dos grandes países emergentes, é preciso reformar as principais instâncias de poder mundiais.

Para justificar sua candidatura, o Brasil não se resume a sublinhar o peso de sua economia no plano global e local. Entende que seu passado livre de guerras recentes, sua postura como articulador de consensos, sua liderança regional, sua defesa do multilateralismo e da solução pacífica de controvérsias e seu pleito por uma globalização mais justa e inclusiva reforçam sua campanha. À luz deste retrospecto, a decisão de lançar-se candidato torna-se facilmente compreensível e perfeitamente consistente com a trajetória da política externa brasileira.

Considerando que, em possível eleição para membros permanentes do Conselho de Segurança, é necessária a aprovação tanto do Conselho quanto da maioria dos membros da Assembleia Geral das Nações Unidas, que é composta, em sua grande maioria, por países em desenvolvimento, a estratégia de aproximação dos países em desenvolvimento favorece a candidatura brasileira ao órgão. Não é sem motivos e para corroborar esta pretensão, ações específicas de cooperação, não somente técnica, têm sido desenvolvidas em diversos contextos, abrangendo iniciativas bilaterais, multilaterais e regionais. A Embrapa, sem dúvida, exerce papel relevante nesse sentido.

---

20. O Brasil ocupou assento não permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) por dez vezes, sendo o último mandato em 2010-2011.

Para além de ter assento permanente no Conselho de Segurança, o Brasil interessa-se pela difusão internacional do português, assim como por sua consolidação como língua de trabalho da organização. Pleito antigo na ONU, sobretudo na Unesco, entende-se que, no projeto de maior projeção mundial, deve estar incluída uma dimensão linguística, que aumente o número de lusófonos e conhecedores da cultura nacional. Aliás, é por meio de sua língua que os países divulgam suas culturas, valores, pontos de vistas e, indiretamente, interesses. Com este fito, o Brasil desenvolve projetos de cooperação em educação, muitos especificamente sobre a língua portuguesa. No Timor-Leste, além de contribuir para o fortalecimento das instituições e de se assegurar meios para a sustentabilidade econômica e o progresso social, a CTPD brasileira almeja reintroduzir o português como língua majoritária.

Não é só a democracia que o governo Lula enfatizou em sua atuação externa. Foi digna de grande projeção internacional, como elemento distintivo e singular, expressão maior do humanismo de sua política externa, a adoção pelo presidente do tema do combate à pobreza e à fome, não somente no âmbito doméstico mas também na arena internacional.<sup>21</sup> A exemplo do Programa Fome Zero, levou-se à esfera internacional a relevância da segurança alimentar para países de menor desenvolvimento relativo. Assolados pela precária infraestrutura técnica local e pela concorrência de produtos agrícolas subsidiados por países desenvolvidos, este grupo de países, majoritariamente africanos, produzem parcamente o suficiente para suprir suas necessidades básicas.

Nesse ponto, a cooperação técnica brasileira em agricultura ganhou especial relevo. Por meio de suas instituições cooperantes, sobretudo a Embrapa, o Brasil passou a levar para esses países todo o conhecimento que adquiriu em décadas de pesquisa agropecuária. O país passou a cooperar com diversos países em desenvolvimento de maneira incondicional, não comercial e solidária, para capacitar as organizações especializadas locais para gerir tecnologias apropriadas para suas necessidades e seu tipo específico de solo.

Sob a coordenação e o financiamento da ABC e do PNUD, a Embrapa participou de diversas missões internacionais multidisciplinares para tratar das demandas pontuais dos países com os quais o governo brasileiro tinha intenção de estreitar laços diplomáticos, com o objetivo de transferir conhecimento para alavancar o desenvolvimento da produção agrícola e pecuária destes. Entre as metas destas missões, incluem-se a de transferir tecnologia para o melhoramento genético de sementes; a melhoria de técnicas de cultivo e de manejo de animais; e

---

21. No plano institucional, foi criada a Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome) no Itamaraty, que se dedica a coordenar os programas nacionais de assistência humanitária.

o aprimoramento do processo produtivo, com ênfase no treinamento de técnicos estrangeiros, que passam a multiplicar este conhecimento para formar equipes capazes de atuar no fortalecimento das instituições agrícolas.<sup>22</sup> De igual maneira, esta transferência de tecnologia capacita os agricultores locais, de forma que se assegure a segurança alimentar do país beneficiário, combatendo a fome e a miséria locais, além de atenuar sua vulnerabilidade externa, ao permitir um aumento de produtividade em diversos setores econômicos e estimular a industrialização.

De acordo com o Balanço de Política Externa 2003-2010:

Dado que a cooperação técnica brasileira se concentra na capacitação de recursos humanos e no fortalecimento de instituições locais, ela acaba por também contribuir para a estabilidade política e o desenvolvimento econômico do continente. A estruturação dos sistemas de atendimento à saúde, a difusão de novas técnicas agrícolas e de programas para a agricultura familiar e a parceria com órgãos governamentais para o melhoramento dos serviços públicos, por exemplo, ajudam a fixar a população do campo e criam alternativas de fonte de renda, o que diminui a pressão sobre as capitais e confere maior dinâmica às economias (Brasil [s.d.].d).

Ao mesmo tempo que a inserção internacional da Embrapa cresceu, viu-se que era necessário aumentar a presença física da empresa no exterior. Assim sendo, foram instalados escritórios da Embrapa na África, em Gana, na América Latina e no Panamá; um escritório de negócios em Caracas, na Venezuela, em parceria com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI); e houve a expansão dos Laboratórios Virtuais no Exterior (LABEX) com finalidades científicas, além da implantação de projetos estruturantes no Haiti, Mali, entre outros países.<sup>23</sup>

Nessa linha, a pesquisa agropecuária e a Embrapa, em particular, ganham valor estratégico que vão além da função de suporte ao desenvolvimento tecnológico e científico da agropecuária e da agroindústria nacionais, tornando-se um dos principais instrumentos de implementação da estratégia traçada pela política externa do país. Isto acarreta expressivo aumento tanto na oferta quanto na demanda

---

22. Além de mandar técnicos nacionais para o exterior para capacitar técnicos locais, o governo brasileiro decidiu também atrair esses ao Brasil para realizar cursos de capacitação. Com este objetivo, surgiu, em 2009, o Centro de Estudos Estratégicos e Capacitação em Agricultura Tropical (CECAT), para o qual a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) contribuiu bastante. No CECAT, os técnicos podem ser formados em sistemas de produção sustentáveis concebidos para regiões com as características da Amazônia, do Cerrado, do Pantanal, do Semiárido e dos Tabuleiros Costeiros. Em 2010, o CECAT ofereceu cursos para 43 alunos estrangeiros. Para o período de 2011 a 2012, o número de estudantes estrangeiros formados deverá ultrapassar trezentos. Estes alunos terão acesso a cursos que contemplam os mais diversos temas, como produção de oleaginosas e carnes, agroenergia, agroecologia, biotecnologia, economia rural, informática na agropecuária, meio ambiente, monitoramento por satélite, processamento de alimentos e recursos genéticos.

23. A internacionalização da Embrapa também atendeu a interesses internos da empresa. Por meio dela, foram abertas novas oportunidades de acesso a conhecimentos e materiais genéticos antes indisponíveis. Nesta perspectiva, a internacionalização é prioritária pela necessidade de buscar conhecimento onde ele esteja disponível para beneficiar a competitividade da agricultura brasileira.

por cooperação, que vem não só de diversas partes do mundo tropical mas também dos países desenvolvidos, induzindo sua internacionalização, em consonância com a estratégia geopolítica do Brasil.

O papel desempenhado pela Embrapa encaixa-se com interesses mais amplos de situar, de forma destacada, o país no seio da comunidade internacional. Da mesma maneira que a cooperação técnica foi criada para auxiliar os parceiros a alcançarem mais estabilidade econômica e social e melhores níveis de vida, dispondo assim dos elementos necessários para seu desenvolvimento interno, a CTPD brasileira – assim como a Embrapa no caso da cooperação agrícola – não deixa de ser um meio à disposição do Estado para auxiliar, em certa medida, na consecução dos objetivos de política externa. O Balanço de Política Externa 2003-2010 esclarece esta função da CTPD brasileira.

A cooperação técnica desenvolvida pelo Brasil foi ampliada seguindo as diretrizes da política de adensamento do diálogo sul-sul, como instrumento da política externa do Governo Luiz Inácio Lula da Silva. Essa cooperação visa a fortalecer as relações bilaterais do Brasil com o restante do mundo, elevando o perfil do país no cenário mundial. Como resultado do crescimento econômico recente, o país vem assumindo posição de maior protagonismo nas discussões internacionais e capitaneando o movimento pela integração e fortalecimento dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, a cooperação técnica tem sido um dos mais importantes elementos da política externa brasileira (Brasil [s.d.]d).

Não só o Balanço de Política Externa reafirma o potencial da CTPD brasileira mas também o próprio ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, por diversas vezes, afirmou que a cooperação é um instrumento fundamental para a política externa brasileira. Em entrevista ao Boletim Via ABC, de junho de 2006, publicado pela ABC, comentou que:

em visitas oficiais em nível ministerial tenho tido a grata oportunidade de tratar da ampliação da cooperação técnica com outros países em desenvolvimento (...). Pude testemunhar inúmeras vezes o impacto positivo que projetos de cooperação técnica são capazes de gerar na comunidade local, auxiliando na promoção do desenvolvimento econômico e social (...). Ao oferecer oportunidades de cooperação, o Brasil não almeja o lucro ou o ganho comercial. Tampouco há “condicionalidades” envolvidas. Buscamos tornar realidade uma visão nova das relações entre os países em desenvolvimento, inspirada na comunhão de interesses e na ajuda mútua. (...) Nosso entorno geográfico sempre foi uma área de ação prioritária para a ABC. Reconhecemos a existência de assimetrias de desenvolvimento entre os países da América do Sul. Isso nos leva a contribuir, na medida de nossas possibilidades, com iniciativas de cooperação que tenham efeito multiplicador (Celso Amorim, *apud* Valler Filho, 2007, p. 92).

Vale ressaltar também que a CTPD pode contribuir de forma indireta, e com frequência o faz, para o aumento e adensamento da presença econômica do

país prestador no país recipiendário, inclusive com abertura de espaço para as empresas privadas e públicas nacionais instalarem-se ou comercializarem com o país. Embora o Brasil desvincule sua cooperação de condicionantes comerciais, é natural que, no momento de continuar o projeto por seu próprio risco, ou melhor, após o término dos projetos, o país receptor recorra a empresas brasileiras como parceiras, por estarem mais habituadas às tecnologias transferidas ou por produzirem as máquinas e insumos necessários à produção.

Tendo em vista os aspectos supracitados, não é sem razão o empenho do Itamaraty em promover e expandir a cooperação técnica prestada a países em desenvolvimento nos últimos anos. A cooperação técnica é um dos instrumentos, entre diversos válidos, que o Brasil dispõe para reforçar laços de amizade e ampliar sua projeção externa, conferindo credibilidade e confiança à atuação do país. Prova disto são as crescentes demandas por cooperação, em especial dos países da América Latina, do Caribe e da África, em que a cooperação sul-sul brasileira tem alcançado significativos resultados. Trata-se de elemento de visibilidade, afirmação e atualização da política externa brasileira.

Contudo, não é possível afirmar que a CTPD brasileira, em especial no setor agrícola, determine, por si só, o alcance dos resultados buscados pelo Brasil em termos de política externa. A equação CTPD-objetivos de política externa brasileira não é direta, tampouco se pode afirmar que é inexistente. Na verdade, a cooperação técnica consiste em um dos instrumentos de que o Brasil dispõe para atingir seus objetivos no plano externo. Não necessariamente se pode asseverar que, somente por intermédio da CTPD, o país granjeou ou não certo objetivo; tampouco se pode afirmar que, sem a CTPD, o Brasil certamente o conquistaria. Todavia, o que se pode afirmar é que a cooperação técnica horizontal é uma ferramenta válida e com a qual o Brasil possui ampla tradição e reputação. Dispensar seu uso – ou de qualquer recurso de ação externa – seria restringir as possibilidades de consecução das diretrizes definidas de política externa. Por conseguinte, nos variados mecanismos de atuação no estrangeiro, a CTPD brasileira define-se como uma fórmula inovadora e fonte alternativa de implementação de ações e de maximização de resultados.

## **5 A EFETIVIDADE INSTRUMENTAL DA CTPD BRASILEIRA**

Para além do discurso, é interessante buscar formas de comprovação do viés instrumental da CTPD brasileira. Para a análise da sua efetividade, é possível encontrar três níveis de avaliação. O primeiro estaria consubstanciado nos objetivos teleológicos da CTPD, quais sejam: propiciar efetivas contribuições para o progresso dos países parceiros no caminho do desenvolvimento. O segundo nível remeteria à real contribuição para o adensamento das relações entre o Brasil e os

países parceiros, em diversos campos. Por fim, o terceiro atentaria para a “projeção internacional do Brasil, sobretudo, mas não apenas, como ator relevante nos esforços de cooperação horizontal, mas também de aportes à construção e reforço da legitimidade, credibilidade e liderança do país” (Puente, 2010, p. 253).

O segundo e o terceiro níveis são centrais, porque revelam, de forma mais marcada, a relação instrumental entre a CTPD e a política externa. Dessa forma, por meio da análise da efetividade instrumental medida em termos comerciais e políticos, pode-se buscar tecer uma relação entre a cooperação horizontal técnica brasileira e os objetivos de política externa definidos nos segundo e terceiro níveis respectivamente.

### 5.1 A efetividade instrumental em termos comerciais

A CTPD brasileira é desprovida de finalidades lucrativas e desvinculada de condicionalidades comerciais de qualquer natureza. Não se propõe, portanto, aumentar a presença econômica e comercial do país no exterior de forma direta e automática. Na realidade, os efeitos da cooperação técnica horizontal brasileira sobre as relações comerciais são ainda limitados. Entretanto, não se pode negar que a cooperação técnica contribui para criar um ambiente propício ao estabelecimento de outros elementos de presença, como as relações comerciais e as oportunidades de investimentos de transnacionais brasileiras:

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 estará também facilitando as condições para a atuação de empresas brasileiras (Puente, 2010, p. 256).

Não são poucos os exemplos de empresas brasileiras que se beneficiam dos projetos da CTPD brasileira em países africanos. No setor agrícola, uma das empresas que mais se beneficiou foi a Embrapa.

Por mais que exista programas de cooperação técnica horizontal, em muitos países não há condições que permitam uma presença comercial substantiva. É o caso de Timor-Leste, Haiti ou outros países da América Central e Caribe, que possuem exíguo mercado interno e poucas indústrias competitivas.<sup>24</sup> Contudo, o papel da CTPD na promoção da presença econômica e comercial brasileira nos países em desenvolvimento não é expressivo, direto, automático, nem de curto prazo, mas existe, e sua contribuição, por mais que seja indireta, não pode ser negada.

---

24. Nesses casos, devem-se observar os objetivos teleológicos da CTPD de propiciar efetivas contribuições para o progresso dos países parceiros no caminho do desenvolvimento.

Uma forma de se observar este papel da cooperação horizontal técnica é por intermédio da análise das relações comerciais bilaterais entre o Brasil e seus parceiros.<sup>25</sup>

Com a quase totalidade dos Estados parceiros do Brasil, houve crescimento significativo dos laços comerciais. Todos os vizinhos latino-americanos, com exceção de poucos países, a exemplo de São Vicente e Granadinas e de Bahamas, aumentaram suas trocas comerciais com o Brasil; levando em conta somente os parceiros da cooperação agrícola, com todos houve aumento das trocas comerciais. O quadro africano também foi próspero; à exceção de Mali, Malauí, Zimbábue, entre outros, todos os outros Estados incrementaram o comércio com o Brasil. Já na Ásia, na Europa Oriental e no Oriente Médio, com todos os países, salvo o Nepal, o Brasil experimentou aumento das relações comerciais.

O mais interessante é analisar o caso de países com os quais o Brasil mais desenvolveu ações de cooperação técnica recentemente, são eles: Paraguai, Guatemala, São Tomé e Príncipe, Angola, Uruguai, Cuba, Moçambique, Timor-Leste, Guiné-Bissau, Haiti e Cabo Verde. Observa-se que todos tiveram aumento nos laços comerciais com o Brasil. Destacam-se os seguintes casos: em Guiné-Bissau, o aumento das relações comerciais foi de 6.178,59%; em São Tomé e Príncipe, de 4.248,69%; e no Haiti, de 13.324,75% (tabela 1).<sup>26</sup>

Vale mencionar que, em se tratando dos países com os quais o Brasil tem programas de cooperação técnica agrícola, o quadro geral não é diferente. À exceção de Libéria, Mali e Zimbábue, com todos os países, o Brasil experimentou crescimento do intercâmbio comercial.

É natural que o governo brasileiro busque um bom relacionamento com os países que abrigam investimentos de empresas brasileiras ou compram muitos produtos nacionais, especialmente no caso de alguns africanos, em que turbulências internas e interferências políticas costumam influenciar no ambiente de negócios. Nada melhor do que a cooperação técnica brasileira para isto, pois demonstra que, para além dos negócios, o Brasil está interessado no desenvolvimento socioeconômico local.

Embora seja difícil estabelecer uma correlação direta entre o incremento comercial dos investimentos brasileiros diretos e a existência de parcerias de cooperação técnica, pode-se inferir que a CTPD consiste em um eficaz instrumento para aumentar a credibilidade do Brasil e, por extensão, a receptividade dos parceiros quanto às suas empresas e produtos. Evidentemente, não se trata de

---

25. Para a análise do segundo nível, este trabalho somente apresenta conclusões preliminares, fruto de uma pesquisa ainda em andamento.

26. Em alguns casos, ressalta-se que, por mais que o crescimento do comércio bilateral seja expressivo percentualmente, as trocas em termos absolutos continuam pequenas. São os casos do Haiti, que vem passando por turbulências internas e catástrofes naturais, e de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, cujas economias são pequenas.

relação de causa e efeito, inclusive porque a CTPD brasileira não gira em torno de objetivos comerciais. Todavia, não é prudente negar que a cooperação técnica contribuiu para criar um ambiente propício ao estabelecimento de outros elementos de presença, entre os quais os comerciais, pois, como os dados e exemplos anteriormente citados mostraram, isto de fato ocorre.

TABELA 1  
**Intercâmbio comercial do Brasil com os principais países recipiendários da CTPD brasileira (1994-2010)**  
 (Em US\$ FOB)

Países	Intercâmbio comercial em 1994	Intercâmbio comercial em 2003	Intercâmbio comercial em 2010	Varição entre 1994 e 2010 (%)
Angola	169.507.146	243.021.070	1.441.573.704	750,45
Cabo Verde	6.485.479	9.013.092	27.308.363	321,07
Cuba	79.862.560	91.992.230	488.288.895	511,41
Guatemala	63.004.023	164.600.594	271.896.048	331,55
Guiné-Bissau	235.024	257.519	14.756.202	6.178,59
Haiti	412.828	31.761.171	55.421.131	13.324,75
Moçambique	7.666.224	14.945.358	42.380.333	452,82
Paraguai	1.406.077.866	1.183.500.567	3.159.308.489	124,69
São Tomé e Príncipe	22.006	387.852	956.972	4.248,69
Timor-Leste	–	109.378	163.141	49,15
Uruguai	1.300.838.155	943.659.957	3.105.229.135	138,71

Fonte: MDIC. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5>>. Acesso em: 6 nov. 2011.

## 5.2 A efetividade instrumental em termos políticos

Não é somente em termos comerciais que a CTPD brasileira influencia positivamente na política externa. De forma ainda mais significativa, a cooperação horizontal técnica do Brasil contribuiu para que o país atinja seus objetivos políticos na arena internacional.

É inegável que há certa dificuldade em identificar resultados concretos em termos políticos que possam ser atribuídos à instrumentalidade da cooperação técnica na política externa brasileira. Os frutos da CTPD não são automáticos e diretos, nem necessariamente de curto prazo e, mais importante, dificilmente são desvinculáveis de outras variáveis presentes tanto no contexto das relações bilaterais quanto no ambiente internacional. No entanto, o fato de o Brasil se valer de diferentes instrumentos de política externa para atingir seus objetivos não descredencia a cooperação técnica como mecanismo eficaz para, entre outras metas, adensar as relações políticas com os países com os quais se coopera e aumentar a

projeção internacional do Brasil. Portanto, a CTPD brasileira deve ser avaliada de acordo com as diretrizes gerais da política externa brasileira.

Nas últimas duas décadas, o Brasil empreendeu significativo esforço para se projetar internacionalmente. Reconhecendo-se cada vez mais como potência média e emergente, o país buscou nos foros mundiais espaço para prevalecer seus interesses. Para tanto, entendeu necessário juntar esforços com outros países em desenvolvimento, uma vez que não só defende muitas vezes interesses comuns como também precisa de respaldo político para suas pretensões. Para obter o referido apoio, mais aproximação política era necessária.

De forma mais enfática que FHC, Lula buscou aproximação com outros países em desenvolvimento. Prova disso é a quantidade de postos abertos ao longo de sua gestão. Em oito anos, o número de novas embaixadas e consulados ultrapassou duzentos, grande parte dos quais em países em desenvolvimento, sobretudo latino-americanos, caribenhos e africanos.<sup>27</sup>

O fato de todos os países latino-americanos e caribenhos possuírem embaixadas brasileiras atualmente, por exemplo, não é sem motivo. Há evidente preocupação governamental em se manter como ator influente na região e consolidar sua liderança continental. O mapa político e o cenário econômico na América Latina e Caribe estão sempre em profundas transformações. A recorrência de golpes de Estado e de disputas regionais, a existência de guerrilhas, a emergência de movimentos sociais, de líderes nacionalistas e antiglobalizantes e políticos populistas são constantes fatores de desestabilização. É do interesse do governo brasileiro contribuir para a pacificação e a estabilidade política regional. Nesse sentido, caminham iniciativas tais como a criação da Unasul e da CELAC e a cooperação técnica prestada pelo Brasil.<sup>28</sup>

A CTPD brasileira no setor agrícola consiste em inegável esforço de promoção não somente de desenvolvimento econômico e social, mas com consequências sobre os objetivos gerais de pacificação e de estabilização política, uma vez que a instabilidade política em alguns países decorre muitas vezes de carências básicas da população. Esta dimensão da cooperação gera impactos não apenas sobre as relações bilaterais mas também em termos de projeção internacional, credibilidade e liderança continental.

O adensamento político com os países do continente americano atende também a outros desafios. A presença crescente da China, a expansão dos laços

---

27. Durante o governo FHC, em função de restrições orçamentárias e sucessivas crises internacionais e internas, houve o fechamento de diversos postos no exterior, sobretudo em países cujo relacionamento bilateral era pequeno.

28. Houve nos governos FHC e Lula ênfase crescente na promoção da estabilidade política na alocação da cooperação técnica. Ilustram isto os casos mais óbvios de Timor-Leste e Haiti e iniciativas semelhantes em Guiné-Bissau, Bolívia, Equador e Paraguai. Estes quatro países receberam missões de CTPD após terem atravessado crises políticas e institucionais.

econômico-comerciais dos países sul e centro-americanos do lado do oceano Pacífico com a Ásia e a forte influência dos Estados Unidos na região são desafios adicionais para os formuladores da política externa brasileira. Sem dúvida, a CTPD contribui como elemento legitimador da parceria brasileira com seus vizinhos. O Brasil é cada vez mais associado por seus parceiros às causas da promoção do desenvolvimento econômico e social, o que é ilustrado, inclusive, pela crescente demanda de países desenvolvidos e organismos internacionais para estabelecer com o Brasil mecanismos de cooperação triangular.

A CTPD, sobretudo no setor agrícola, para os países africanos e alguns latino-americanos, é o elemento justificador do relacionamento bilateral e impulsiona os trabalhos das novas embaixadas abertas em países com os quais o Brasil não mantinha grandes vínculos. Este tipo de cooperação, assim como a cooperação cultural, constitui muitas vezes o elemento de presença possível em determinados países. E também, sem dúvida, necessária. A cooperação técnica horizontal, em certos casos, ocupa um espaço que, muitas vezes, não é factível se fazer com outros elementos presenciais, como o intercâmbio comercial significativo. (...) Em determinadas condições, a CTPD brasileira pode ocupar um espaço que, de outra forma, se transformaria em vácuo quase absoluto (Puente, 2010, p. 256).

O adensamento que a cooperação técnica proporciona nas relações bilaterais em muito contribui para o exercício de influência sobre países parceiros. A CTPD é, sem dúvida, uma das várias manifestações de poder brando, ou *soft power*, na acepção de Joseph Nye.<sup>29</sup> Consequentemente, a CTPD pode ser vista como um dos vários recursos de que dispõe a diplomacia brasileira para a afirmação deste patrimônio de credibilidade e legitimidade de sua atuação internacional. Por sua natureza específica, sua horizontalidade, por ser desvinculada de fins lucrativos e dissociada de quaisquer imposições políticas ou econômicas, a cooperação técnica brasileira se credencia progressivamente como elemento significativo da cooperação sul-sul (*Op. cit.*, p. 260).

Por fim, no que tange à instrumentalidade da cooperação técnica horizontal, é difícil auferi-la com precisão casos concretos em que o Brasil obteve êxito político. Não se pode afirmar que o papel da CTPD, independentemente do setor, seja especialmente importante em todos os casos. Há inúmeros outros elementos presentes na relação bilateral que concorrem, com graus variáveis de importância, para a conformação desta predisposição favorável dos países parceiros em acolher como relevantes os interesses brasileiros (Puente, 2010, p. 259). Vale recordar que a CTPD brasileira não consiste em mecanismo especialmente estabelecido para aportar ganhos em termos de política externa ao país, embora o faça recorrentemente.

---

29. Em poucas palavras, poder brando é a habilidade de influenciar outros a fazer o que você quer, mas sem fazer uso da força física ou do poder militar.

Tampouco se pode esperar que seja sempre possível contabilizar resultados diretos no campo da política exterior em decorrência das ações de CTPD (*op. cit.*, p. 261).

Essa efetividade política pode ser refutada pela análise de dois fatos marcantes e recentes da diplomacia brasileira: a candidatura brasileira a uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e a eleição de José Graziano da Silva para o cargo de diretor-geral da FAO.

A necessidade de reforma da ONU e do CSNU parece ser consenso global, todavia a forma como ela deve ser implementada e principalmente definir quais países devem ocupar assento permanente neste conselho, independentemente de haver ou não poder de veto, é objeto de extensa controvérsia.

Entre os objetivos de política externa dos governos FHC e Lula, estava a eleição do país à vaga permanente do CSNU. Logo, é de se esperar que estes governantes tenham usufruído de diversos instrumentos de política externa para aumentar as chances de eleição do Brasil, entre eles a cooperação técnica. Seria, pois, interessante estudar quais países apoiam a candidatura brasileira – independentemente da forma que a expressam – e verificar quais deles possuem parcerias de cooperação técnica em geral e no setor agrícola com o Brasil.

O resultado desse estudo parece atestar a importância da cooperação técnica horizontal para a política externa brasileira: quase todos os principais países parceiros da CTPD brasileira apoiam o pleito do Brasil em ocupar assento permanente em uma eventual ampliação do CSNU.<sup>30</sup> No continente americano, o Brasil recebe o apoio – explícito e privado – de vinte países vizinhos, além de quatro manifestações favoráveis. Contudo, há quatro países da região que fazem parte da iniciativa “United for Consensus”,<sup>31</sup> que se opõem à proposta apresentada pelo G4, grupo do qual o Brasil faz parte. Nessa iniciativa, destacam-se os casos da Argentina e do México, que historicamente se opõem à candidatura brasileira.

No continente africano, o pleito brasileiro tem apoio de 27 países – dezenove explícitos e oito em privado – e quatro manifestações favoráveis. Logo, nenhum parceiro de cooperação técnica do Brasil na África se opõe ao interesse brasileiro. Pelo contrário, todos defendem, em diversos graus, a proposta do Brasil. O mesmo padrão repete-se com os países da Ásia, da Europa Oriental e do Oriente Médio: sete apoiam explicitamente e um expressa manifestação favorável. Não obstante, três Estados não se manifestaram. No total, o país recebeu 63 apoios – 45 explícitos,

---

30. Quando a questão envolve apenas o apoio à candidatura brasileira, a quase totalidade dos principais recipiendários da CTPD apoia o pleito do Brasil. Não obstante, com relação à proposta do G4, as dificuldades aumentam, pois outros fatores se juntam à equação, inclusive injunções regionais específicas, como é o caso dos países africanos.

31. Em 26 de julho de 2005, Itália, Argentina, Colômbia, Paquistão e Canadá, representando um grupo maior de Estados intitulado (United for Consensus), apresentou à Assembleia Geral das Nações Unidas proposta em oposição à defendida pelo G4, formado por Alemanha, Brasil, Índia e Japão. O projeto mantém os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), mas aumenta o número de não permanentes para vinte.

nove em privado e nove manifestações favoráveis – de um universo de 67 Estados cooperantes.

Interpretando essas informações, é possível concluir que a CTPD, de forma geral, contribui de alguma maneira, embora não haja possibilidade de medir o grau de contribuição, para que os países parceiros sustentem o desejo do Brasil de ser membro permanente do CSNU. Não seria perspicaz alegar que tais fatos se tratam de coincidência, como alguns críticos da CTPD brasileira o fazem; a complexidade da política internacional exige que o estadista faça uso de diversos meios para atingir seus objetivos de política externa. Além disso, a quase totalidade dos países com os quais o Brasil historicamente não manteve contato expressivo, a exemplo dos países caribenhos, apoia a candidatura brasileira. A abertura de embaixadas e o estabelecimento de parcerias de cooperação técnica provavelmente ajudaram na aproximação bilateral e no maior conhecimento por parte destes Estados da projeção internacional e das propostas do Brasil.

No que concerne às posições dos principais países recipiendários da CTPD brasileira em agricultura, em relação à reforma do CSNU, no continente americano, o país é apoiado por quatorze Estados mais uma manifestação favorável, mas três pertencem à iniciativa “United for Consensus”. Na África, são dezoito apoios – onze explícitos e oito em privado – e três manifestações favoráveis. Por fim, na Ásia, na Europa Oriental e no Oriente Médio: dois apoios explícitos. No total, contabilizam-se 39 apoios – 27 explícitos, oito em privado e quatro manifestações favoráveis – e três objeções.

Novamente ressalta-se a importância da cooperação técnica horizontal para a consecução de outros objetivos de política exterior. A quase totalidade dos países recipiendários da CTPD no setor agrícola defendem o posicionamento brasileiro no seio das Nações Unidas.

A eleição de José Graziano da Silva para o cargo de diretor-geral da FAO sem dúvida foi um grande desafio e uma extraordinária vitória para a diplomacia brasileira, pois trata-se do primeiro latino-americano a presidir a instituição encarregada de combater a fome no mundo. Tal fato reflete o reconhecimento global da extensa experiência que o Brasil detém tanto no setor agrícola quanto, mais especificamente, no campo da segurança alimentar e da erradicação da fome. Estes predicados consolidam o país como um ator atraente no cenário global.<sup>32</sup> O estudo das opções de votos dos países-membros da FAO parece ratificar este entendimento.

---

32. No caso específico da eleição da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), também pesou muito na escolha dos países outros projetos brasileiros que transbordam a área de cooperação técnica, como o Programa Mais Alimentos África (MAF).

No que concerne à CTPD brasileira em geral, o Brasil obteve onze apoios explícitos na América do Sul; dezessete explícitos e um apoio a outro candidato na América Central, na América do Norte e no Caribe; 27 apoios – 22 explícitos e cinco em privado –, um indefinido e oito apoios a outro candidato na África; e quatro apoios – 3 explícitos e um em privado –, um indefinido e cinco apoios a outro candidato na Ásia, na Europa Oriental e no Oriente Médio. No total, contabilizaram-se 59 apoios – 53 explícitos e seis em privado –, dois indefinidos e quatorze a outro candidato. Vale destacar o expressivo apoio que o candidato brasileiro granjeou no continente americano. Na África, região que historicamente sofre influências de diversas outras potências, a votação pró-Graziano foi significativa, visto que os votos favoráveis e os apoios a outros candidatos foram três vezes maiores que os votos indefinidos. Mesmo na Ásia, na Europa Oriental e no Oriente Médio, regiões onde o Brasil possui contatos mais recentes e onde houve candidatos locais próprios para a eleição, o fato de haver quatro países favoráveis pode ser considerado como um grande feito. Enfim, no geral, os apoios ao Brasil superaram em mais de quatro vezes os votos para outros candidatos.

No que tange à CTPD brasileira no setor agrícola, o favoritismo brasileiro foi incontestável e sugere sanar as dúvidas quanto à instrumentalidade da cooperação técnica horizontal prestada pelo Brasil. Nas Américas do Sul, Central, do Norte e no Caribe, foram recebidos dezoito apoios explícitos, sem qualquer apoio em privado, voto indefinido ou em candidato diverso; já na África, houve 24 apoios – dezenove explícitos e cinco em privado – e um apoio a outro candidato; por fim, na Ásia, Europa Oriental e Oriente Médio, houve dois apoios – um explícito e um em privado. No geral, somaram-se 44 apoios – 38 explícitos e seis em privado – e um único apoio a outro candidato.

Mais uma vez, assim como na candidatura ao CSNU, não é possível atribuir todo o peso da vitória brasileira na eleição para a FAO sobre a CTPD, mais especificamente ao setor agrícola. Vários outros fatores influenciaram, em diferentes graus, no processo de tomada de decisão dos países recipiendários da CTPD do Brasil. No entanto, a interpretação dos dados anteriores fornece um bom indicativo de que a cooperação técnica horizontal é um dos instrumentos válidos que a diplomacia brasileira dispõe para defender seus interesses na arena internacional.

## 6 CONCLUSÃO

Com o título *Speak softly and carry a blank cheque*, a revista *The Economist* caracterizou, em reportagem de julho de 2010, o novo patamar alcançado pelo Brasil em termos de cooperação técnica internacional. De outrora, eminentemente receptor de assistência para o desenvolvimento, o país desponta atualmente como um grande parceiro em iniciativas de cooperação horizontal. Os motivos deste reconhecimento internacional não são poucos.

Ao longo das últimas duas décadas, o Brasil aumentou muito sua capacidade de cooperar. Por meio da cooperação técnica, o Brasil transferiu para países em desenvolvimento tecnologias, experiências, conhecimentos e capacitação de que dispõe, os quais foram conjugados com as capacidades técnicas locais, com vistas a contribuir para o desenvolvimento do país parceiro. Contudo, o país o fez em bases não tradicionais, ou melhor, seguiu parâmetros próprios.

De forma inovadora, não intervencionista, solidária, não comercial, não impositiva e consoante com o espírito da cooperação sul-sul, o Brasil respeita a cultura e a realidade socioeconômica locais ao estruturar seus projetos e tenta, ao dar ênfase à ótica da demanda dos parceiros, e não à da oferta do provedor, assegurar a maior horizontalidade possível na relação entre os parceiros.

Na era FHC, a cooperação técnica se expandiu crescentemente e se aliou a iniciativas de estabilização, como foram os exemplos de Timor-Leste e Guiné-Bissau. Na era Lula, este impulso manteve-se e diversificou-se, consolidando o engajamento na cooperação horizontal – combate à fome e à pobreza – e o uso da CTPD de forma mais instrumental.

Durante o governo FHC, manteve-se a ênfase na África e na América Latina e no Caribe. No entanto, a partir sobremodo do segundo mandato do presidente Lula, houve certa diversificação dos parceiros, com projetos não mais restritos aos PALOPs e com mais Estados americanos cooperando. Vale mencionar o compromisso assumido com a estabilização e a recuperação econômica do Haiti, assolado por instabilidades políticas e catástrofes naturais.

Em ambos os governos e em todas as regiões abrangidas pela CTPD brasileira, a cooperação agrícola foi preponderante. Seja na África, seja nas Américas, a Embrapa desempenhou papel relevante para a política externa brasileira. Ao mesmo tempo que atendia à vontade brasileira de promover a segurança alimentar nos países em desenvolvimento, ela projetou internacionalmente o Brasil, aumentando sua credibilidade e legitimidade como país defensor dos interesses dos países em desenvolvimento e atraindo cada vez mais parceiros para a esfera de influência brasileira.

Se, de fato, a CTPD brasileira está muito bem situada no plano global, por conta de critérios como tradição, volume e densidade de ações, abrangência geográfica, amplitude temática, caráter não comercial, visibilidade, projeção, entre outros, isto em parte se deve ao trabalho desempenhado pela Embrapa. Para atender a demanda dos parceiros, a empresa abriu escritórios de representação para se aproximar da realidade local e organizar melhor projetos estruturantes. Além disso, organiza-se para transferir conhecimentos nos mais diferentes ramos do setor agrícola.

As vantagens para a política externa brasileira dessa cooperação no setor agrícola ainda despertam dúvidas tanto em estudiosos quanto em leigos, sendo um dos

motivos para o tema ser discutido neste estudo. De fato, a efetividade instrumental da CTPD agrícola brasileira é difícil de ser mensurada. Contudo, esta dificuldade não desmerece seus predicados como instrumento válido de ação diplomática. Nos três casos analisados, incremento das relações comerciais bilaterais, apoio à candidatura brasileira para o Conselho de Segurança e à eleição do dr. Graziano na FAO, há fortes indícios da validade do trabalho internacional desempenhado pela Embrapa e pela ABC, embora não seja possível estabelecer relações diretas.

Pela análise dos dados apresentados, há evidências da influência da CTPD, com destaque para a agrícola, sobre a posição dos países parceiros de apoiar ou não os interesses do Brasil. Refugiar-se no argumento da coincidência não condiz com a complexidade das relações interestatais na atualidade. O mais acertado seria reconhecer que a CTPD contribui indiretamente para criar condições propícias à atuação de outros elementos de presença, inclusive econômico, comercial e político-estratégico, e conferir, ou melhor, reconhecer sua condição merecida de instrumento válido e de ação diplomática.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, P. H. B. Comércio internacional, direitos humanos e direito ao desenvolvimento: o acesso universal aos medicamentos antirretrovirais no Brasil. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 239-276, jan./jun. 2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Balanco de Política Externa 2003-2010**. [s.d.]d. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 28 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. **Série legislação brasileira**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Texto organizado por Juarez de Oliveira).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea, 2010. 62 p.

PUENTE, C. A. I. **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. 338 p.

VALLER FILHO, W. **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. Brasília: FUNAG, 2007. 394 p.

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

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

- ANDRADE, M. South-south cooperation: the same old game or a new paradigm. **Poverty in focus**, Brasília, n. 20, p. 25-27, Apr. 2010.
- ARRAES, P.; VIEIRA, L. F.; CONTINI, E. Brasil no coração da ciência mundial. **Agroanalysis**, Brasília, v. 25, abr. 2005.
- AVELLAR, R. T. **A política neerlandesa de cooperação para o desenvolvimento: subsídios para a política brasileira no setor**. Tese (Doutorado) – Instituto Rio Branco, LV Curso de Altos Estudos, Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2010. 232 p.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **A cooperação técnica do Brasil para a África**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2007a. 96 p.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ações de cooperação sul-sul executadas pelo Brasil**. Brasília: Subsecretaria-geral de cooperação e de promoção comercial, 2007b. 105 p.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Discursos, artigos e entrevistas do Ministro Celso Amorim (2003-2006). **Política externa brasileira**. 2007c. v. II.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota. **Cooperação técnica brasileira: agricultura, segurança alimentar e políticas sociais**. Roma, 24 jun. 2011.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Cooperação técnica entre o Brasil e os países da América do Sul**. [s.d.]a.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **A cooperação técnica do Brasil na África**. [s.d.]b.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Cooperação técnica entre o Brasil e os países das Américas do Norte, Central e Caribe**. [s.d.]c.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Guia de relações internacionais da Embrapa**. Brasília: Embrapa, 2009. 59 p.
- CABRAL, J. I. **Sol da manhã**. Brasília: Unesco, 2005. 344 p.
- DAVIES, P. South-south cooperation: moving towards a new aid dynamic. **Poverty in focus**, Brasília, n. 20, p. 11-13, Apr. 2010.
- FLEMES, D. IBSA: south-south cooperation or trilateral diplomacy in world affairs. **Poverty in focus**, Brasília, n. 20, p. 15-17, Apr. 2010.
- HERMAN, H. South-south relations: sino-african engagement and cooperation. **Poverty in focus**, Brasília, n. 20, p. 20-21, Apr. 2010.
- HESSEL, R. Proliferação de representações. **Correio Braziliense**, Brasília, 8 nov. 2010. p. 7.

KORNEGAY, F.; DADA, J. (Org.). **A África do Sul e o IBAS: desafios da segurança humana**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/FUNAG/MRE, 2007. 144 p.

LEITE, I. C. Cooperação Sul-Sul: um ensaio conceitual. **Boletim Mundorama**, Brasília, n. 34, junho 2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/06/15/cooperacao-sul-sul-um-ensaio-conceitual-por-iara-costa-leite/>>. Acesso em: 21 out. 2010.

LADD, P. Between a rock and a hard place: LDCs in a G-20 world. **Poverty in focus**, Brasília, n. 20, p. 5-6, Apr. 2010.

LEMGRUBER, S. A política africana do Brasil, a cooperação sul-sul e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). **Observador On-line**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 8, ago. 2010. Disponível em: <<http://www.opsa.com.br>>. Acesso em: 12 out. 2010.

LOBO, L. A. **A internacionalização das empresas brasileiras: a nova geografia internacional e suas implicações na política de internacionalização da Embrapa, a partir de 2003**. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

MALHOTRA, K. South-south cooperation: potential benefits for the least developed countries. **Poverty in focus**, Brasília, n. 20, p. 7-9, Apr. 2010.

OLIVEIRA, A. J. N.; ONUKI, J.; OLIVEIRA, E. Coalizões sul-sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. *In*: OLIVEIRA, A. J. N.; ONUKI, J. **Coalizões sul-sul e negociações multilaterais**. São Paulo: Mídia Alternativa Editora, 2007, p. 18-55.

PINO, B. A.; LEITE, I. C. O Brasil e a cooperação sul-sul: contribuições e desafios. **Boletim Meridiano** 47, Brasília, n.113, dez. 2009. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/495>>. Acesso em: 21 out. 2010.

SANAHUJA, J. A. Post-liberal regionalism: S-S cooperation in Latin America and the Caribbean. **Poverty in focus**, Brasília, n. 20, p. 17-19, Apr. 2010.

SILVA, M. M. S. How did we get there? The pathways of south-south cooperation. **Poverty in focus**, Brasília, n. 20, p. 3-4, Apr. 2010.

SPEAK Softly and Carry a Blank Cheque: Brazil's Foreign-Aid Programme. **The Economist**, Brasília, 15 July 2010. Disponível em: <[http://www.economist.com/node/16592455?story\\_id=16592455](http://www.economist.com/node/16592455?story_id=16592455)>. Acesso em: 20 nov. 2010.

VAZ, A. C.; INOUE, C. Y. A. **Brazil as 'Southern donor': Beyond Hierarchy and National Interests in Development Cooperation?** Brasília, 33 p. Trabalho não publicado.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*. **Revista de sociologia da USP**, São Paulo, v. 15, p. 31-61, 2004.