

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE PAÍSES EM  
DESENVOLVIMENTO NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO  
LULA (2003-2006): O BRASIL E O CONTINENTE AFRICANO

Thais Quezado Soares Magalhães

Brasília  
2009

THAIS QUEZADO SOARES MAGALHÃES

A COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE PAÍSES EM  
DESENVOLVIMENTO NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO  
LULA (2003-2006): O BRASIL E O CONTINENTE AFRICANO

Monografia apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais.

Orientador: Professora Dra. Norma Breda dos Santos

Brasília  
2009

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu marido, Marcos, pela compreensão e apoio constantes.

Aos meus pais, pelo incentivo e apoio na realização de mais um objetivo.

Em especial, à Professora Norma Breda, pela importante orientação.

## RESUMO

A cooperação técnica internacional, tema permanente na agenda diplomática brasileira, assumiu um papel de destaque no quadro da política externa desenvolvida pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Diante das diretrizes da política externa, a cooperação técnica entre países em desenvolvimento - CTPD passou a ser vista como um instrumento capaz de ampliar a participação do país na política de auxílio ao desenvolvimento, assim como contribuir para uma aproximação mais ampla e efetiva com os países do Sul. A fim de conhecer melhor a prática da CTPD, o presente estudo procura analisar a cooperação prestada pelo Brasil à África, ressaltando seu papel na política africana brasileira de reaproximação com o continente.

## **ABSTRACT**

International Technical Cooperation has been a constant theme in the Brazilian diplomatic agenda, but has gained an important role in the foreign policy developed by President Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Within the foreign policy decree, the Technical Cooperation among Developing Countries – TCDC was identified as an important tool to broaden Brazil's participation in the policy for promoting development, while also contributing to a broad and effective proximity with countries of the South. In order to understand the procedures of the TCDC, the study attempt to analise the cooperation Brazil has offered to Africa, emphasizing its role within Brazil's African policy of closeness to the Continent.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABC - Agência Brasileira de Cooperação

CASA - Comunidade Sul-Americana das Nações

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CTPD - Cooperação entre Países em Desenvolvimento

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FIOCRUZ - Fundação Osvaldo Cruz

MRE - Ministério das Relações Exteriores

ONU - Organização das Nações Unidas

PABA - Plano de Ação de Buenos Aires

PALOP - Países de Língua Oficial Portuguesa

PED - Países em Desenvolvimento

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

UNASUL - União das Nações Sul-Americanas

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Commerce

## SUMÁRIO

Introdução .....	8
Capítulo 1 - A Cooperação Internacional nos Discursos Teóricos das Relações Internacionais .....	10
1.1. As contribuições Teóricas do Realismo e do Liberalismo para o Debate sobre Cooperação Internacional .....	10
1.2. A Fundamentação Teórica da Cooperação para o Desenvolvimento ....	14
Capítulo 2 - Aspectos da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento .....	18
2.1. A Cooperação para o Desenvolvimento .....	18
2.2. A Cooperação Técnica Internacional: a Evolução do Conceito .....	21
3.2. A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento – CTPD .....	23
Capítulo 3 - A CTPD e a Política Externa do Governo Lula (2003-2006) .....	27
3.1. A Política Externa do Governo Lula .....	27
3.2. A CTPD no Governo Lula (2003-2006) .....	30
3.3. O Papel da Agência Brasileira de Cooperação na CTPD .....	37
Capítulo 4 - A CTPD Brasileira na África .....	41
4.1. A Política Externa Brasileira para a África .....	41
4.2. A CTPD do Governo Lula na África .....	44
Conclusão .....	49
Referências Bibliográficas .....	52

## INTRODUÇÃO

Desde o delineamento do estudo das relações internacionais como uma disciplina específica, diversos argumentos e instrumentos analíticos procuraram explicar a ocorrência da cooperação no cenário internacional. A cooperação, descrita como um processo de coordenação de políticas, tem sido tema de relevância permanente nas relações internacionais e tornou-se uma das dinâmicas interestatais mais importantes no período pós-Segunda Guerra.

Nesse período, o conceito de cooperação ligado, inicialmente, aos programas emergenciais para a reconstrução da Europa, passou a incluir uma dimensão voltada para o desenvolvimento. Assim, a cooperação internacional para o desenvolvimento passou a ocupar lugar de destaque no debate internacional como instrumento complementar para o desenvolvimento e fator estabilizador das relações internacionais.

A cooperação para o desenvolvimento divide-se em três modalidades: a cooperação financeira, a assistência humanitária e a cooperação técnica. Entre essas modalidades, destaca-se a cooperação técnica como objeto de estudo desse trabalho, mais especificamente a cooperação técnica entre países em desenvolvimento – CTPD, que para fins desse estudo será entendida como uma das vertentes da cooperação técnica internacional.

Durante muitos anos, o Brasil participou da cooperação técnica internacional na condição de país recipiendário da cooperação Norte-Sul. No entanto, à medida que se desenvolveu, o país tornou-se também capaz de contribuir para o avanço econômico e social em outros países, mudando seu perfil de país beneficiado para construir um perfil diferente como país doador. A partir do final dos anos 1970, o Brasil ampliou sua participação na cooperação técnica entre países em desenvolvimento por meio de projetos e programas envolvendo a transferência e a disseminação de conhecimentos e experiências bem sucedidas. À prática tradicional de transferência de tecnologia, de conhecimentos técnicos e de experiências de aplicação

prática, em bases não comerciais, acrescentou-se também o apoio ao desenvolvimento de capacidades e instituições locais.

O período analisado no presente estudo corresponde ao primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), que teve na cooperação Sul-Sul um dos pontos principais de sua política externa. A política externa do governo Lula promoveu impactos positivos em relação à atuação do país no contexto internacional, principalmente no que se refere à cooperação mais ampla e efetiva entre os países em desenvolvimento. Diante das diretrizes da política externa, a cooperação prestada pelo Brasil passou a ser vista como um instrumento capaz de ampliar a participação do país na política de auxílio ao desenvolvimento, assim como contribuir para a aproximação com os países do Sul.

Tendo em vista esse cenário, o presente estudo procura analisar a cooperação prestada pelo Brasil, na sua vertente bilateral, ao continente africano. No período de 2003 a 2006, a África tornou-se uma das prioridades da diplomacia brasileira, que estabeleceu uma política de reaproximação com o continente. O adensamento das relações Brasil-África pode ser visualizado sob diferentes aspectos, entre os quais se destaca a CTPD.

Assim, o estudo foi dividido em quatro partes. O primeiro capítulo apresenta as dimensões teóricas que fornecem os fundamentos explicativos das motivações que levam os países a cooperarem. O segundo capítulo situa a CTPD no âmbito da cooperação para o desenvolvimento e aborda os aspectos históricos e conceituais que envolvem a prática da cooperação técnica internacional. O terceiro capítulo versa sobre a CTPD no primeiro governo do Presidente Lula e sua inter-relação com as diretrizes da política externa brasileira. O capítulo expõe aspectos relevantes da CTPD brasileira e o papel da Agência Brasileira de Cooperação - ABC. O quarto capítulo apresenta a política brasileira para a África e analisa a cooperação prestada pelo Brasil ao continente africano, destacando a distribuição geográfica e temática da CTPD brasileira.

## **CAPÍTULO 1 – A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NOS DISCURSOS TEÓRICOS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

### **1.1. As Contribuições Teóricas do Realismo e do Liberalismo para o Debate sobre Cooperação Internacional**

Nas primeiras décadas do século XX, o estudo das relações internacionais estabeleceu-se como uma disciplina específica e construiu uma série de teorias e conceitos sobre o sistema internacional. O debate teórico no campo das relações internacionais evoluiu ao longo do século XX em torno de dois eixos básicos: a cooperação e o conflito no cenário internacional.

Diferentes perspectivas teóricas da disciplina procuraram explicar a cooperação e o conflito entre os principais atores do sistema internacional, contribuindo para a construção de conhecimento sobre o tema. Entre as abordagens teóricas da disciplina, destaca-se a contribuição do realismo e do liberalismo ao estudo da cooperação internacional.

A abordagem realista, durante muito tempo dominante na disciplina de relações internacionais, compreende uma variedade de autores e estudos. As primeiras formulações do pensamento realista dentro da disciplina de relações internacionais ocorreram no início do século XX com os estudos de Edward H. Carr e Hans Morgenthau, que retomaram as idéias de autores como Tucídes, Maquiavel e Hobbes, conhecidos como realistas clássicos. Como o pensamento idealista prevalecente à época não se mostrou a melhor abordagem para compreender o momento de crise que levou a Segunda Guerra Mundial, Edward Carr fez uma análise crítica com base na centralidade do poder na política internacional afirmando que as relações internacionais são movidas por interesse conflitantes e envolvem muito mais rivalidade do que cooperação. Seguindo essa mesma linha, Hans Morgenthau publicou em 1948, logo após a Segunda Guerra Mundial, o livro *Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*, no qual argumenta

que os Estados são governados pelos seus próprios interesses, sempre definidos em termos de poder. Para o autor, a paz mundial somente seria possível por meio de um mecanismo de equilíbrio de poder.

Apesar de cada autor enfatizar um aspecto diferente, é possível apontar entre essas diferentes abordagens os pressupostos básicos do pensamento realista. Os realistas entendem os Estados como atores unitários e racionais que buscam sempre maximizar seu poder e sua segurança. Sendo assim, a segurança nacional e a sobrevivência estatal são os valores que impulsionam a doutrina e a política externa realistas. Essa perspectiva também parte do pressuposto de que a anarquia é o princípio ordenador do sistema internacional e que as relações de poder determinam os eventos internacionais. Nesse sentido, a existência de um progresso comparável ao da vida política nacional não é possível no contexto internacional, no qual a desordem e a guerra são uma realidade permanente (Herz & Hoffman, 2004).

Assim, para os realistas, a cooperação internacional é dificultada pela incerteza presente no sistema internacional, conseqüência das condições de anarquia. Entretanto, a perspectiva realista admite a existência da cooperação mesmo sob condições de anarquia e apresenta uma explicação para sua ocorrência a partir da teoria da estabilidade hegemônica. Segundo essa teoria, uma liderança hegemônica pode atuar como uma autoridade na esfera internacional para garantir o respeito às normas e assegurar a estabilidade do sistema. O ator hegemônico pode diminuir os conflitos entre os Estados e, conseqüentemente, favorecer a cooperação (Ramos, 2006).

Na década de 70, Kenneth Waltz apresenta uma versão atualizada do realismo denominada de neo-realismo. Ao contrário do realismo clássico que analisava a política internacional considerando somente as interações entre os Estados, o neo-realismo apresenta como aspecto analítico central a estrutura do sistema internacional, em particular a distribuição de poder relativo. No contexto neo-realista, os Estados se movimentam no cenário internacional de acordo com as oportunidades e limitações do sistema.

Quanto às possibilidades de cooperação, os neo-realistas compartilham do pessimismo realista tendo em vista que os Estados sempre buscam aumentar o seu poder relativo com o objetivo de preservar sua autonomia. Diante disso, os autores neo-realistas argumentam que as instituições internacionais não poderiam promover a cooperação entre os Estados, pois a estrutura assimétrica do poder mundial é refletida na estrutura dessas organizações e, sendo assim, o processo decisório estaria sempre submetido ao poder das grandes potências.

A partir dos anos 70, os pressupostos da abordagem realista começaram a ser questionados em decorrência da crescente interdependência entre as sociedades. Com o fim da Guerra Fria e a intensificação do processo de globalização, a percepção sobre a interdependência aumentou e os pressupostos liberais ganharam destaque no estudo das relações internacionais. Em oposição à teoria realista cujos pressupostos estavam associados à perspectiva do poder político, a teoria liberal apresenta princípios relacionados ao racionalismo econômico, tendo em vista que grande parte das relações internacionais na época envolvia comércio, investimentos, comunicação, entre outras questões.

Os teóricos liberais enfatizaram diferentes aspectos do sistema internacional, como as ligações não-governamentais transnacionais entre as sociedades, a interdependência entre os países e o papel dos regimes políticos democráticos e das instituições internacionais para a cooperação entre os Estados.

Entre essas diferentes abordagens da tradição liberal, destaca-se a teoria da interdependência complexa, que apresenta um instrumental teórico para a análise da crescente interdependência entre os Estados. No livro *Power and Interdependence*, Keohane e Nye apresentam as principais características da interdependência complexa, quais sejam: a existência de múltiplos canais de interação entre as sociedades; a ausência de um tema dominante nas relações internacionais; e a perda da importância da força militar como instrumento político.

Nota-se que a interdependência complexa retrata uma situação muito diferente da imagem realista das relações internacionais. Apesar de reconhecer a centralidade dos Estados no sistema internacional, os teóricos da interdependência realçam os intercâmbios econômicos, políticos, sociais e culturais entre várias sociedades nacionais enfatizando o papel de outros atores, como indivíduos e organismos internacionais. Além disso, a agenda internacional passa a incluir não apenas temas relacionados ao domínio político-militar, mas também assuntos econômicos e sociais. A interdependência alterou a prioridade dos temas na agenda internacional e a divisão de alta política e baixa política feita pelos realistas. Outro aspecto relevante refere-se à ineficiência da força militar sob condições de interdependência complexa, nas quais as habilidades de negociação passaram a ter mais importância.

Em contraponto à abordagem realista, os liberais apresentam como premissa básica a idéia de que as relações internacionais podem ser cooperativas em vez de conflituosas, uma vez que a ausência de uma autoridade internacional não constitui impedimento para a cooperação entre os Estados. Mesmo sob condições de anarquia, os Estados podem coordenar suas ações para obter resultados mutuamente benéficos. Dentro dessa perspectiva, os autores liberais argumentam que os regimes e as instituições internacionais podem facilitar a cooperação entre os Estados, pois diminuem os efeitos da anarquia no sistema internacional. Os regimes e as instituições internacionais, além de dotarem o sistema internacional de maior transparência, permitem a realização de conexões entre diferentes questões dentro da agenda internacional, o que diminui o grau de incerteza e aumenta a disposição dos atores de envolverem-se em relações cooperativas.

Esse entendimento faz parte dos pressupostos do neoliberalismo institucionalista, que se desenvolveu no campo de estudo das relações internacionais a partir da década de 80. Segundo Herz & Hoffmann (2004), essa abordagem passou a tratar o conflito e a cooperação com apenas um aparato lógico, em contraposição à tradição anterior no campo das relações

internacionais, em que algumas correntes concentravam-se nas relações cooperativas e outras nas relações conflituosas. Dessa opção decorrem duas proposições: a primeira ressalta que a existência de conflito e a possibilidade de coordenação de políticas não são idéias antagônicas, e a segunda, que a cooperação não pressupõe a existência de harmonia de interesses.

Segundo Keohane (1984), a cooperação praticada entre governos ocorre em decorrência de um processo de coordenação política, que acontece quando as políticas formuladas por um governo são consideradas por outros governos como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos. A cooperação acontece quando os atores ajustam seus comportamentos às preferências dos outros por meio desse processo de coordenação de políticas. Ao mesmo tempo em que os atores buscam atingir os próprios objetivos, também levam em consideração os interesses alheios e procuram alternativas que beneficiem todas as partes, mesmo que de forma desigual. Sendo assim, a discórdia acontece, não quando há obstáculos, mas quando os atores não procuram adaptar suas políticas. A tentativa de superação de conflitos faz parte do processo de cooperação e configuram o início do processo de negociação entre os Estados.

Helen Milner (1992) aponta que o debate entre o realismo e o liberalismo delineou os estudos sobre cooperação internacional e que, apesar de ainda existirem lacunas no conhecimento construído sobre o tema, as duas abordagens contribuíram para o estabelecimento um consenso sobre a definição de cooperação, assim como para o desenvolvimento de hipóteses sobre as condições em que há maior probabilidade de ocorrência de cooperação.

## **1.2. A Fundamentação Teórica da Cooperação para o Desenvolvimento**

A ajuda externa e a cooperação para o desenvolvimento tornaram-se um traço permanente das relações internacionais a partir da Segunda

Guerra Mundial e, desde então, têm sido objeto de estudo de diversos autores e tema de grande controvérsia nos debates internacionais.

Segundo Aylón (2006), o debate sobre o tema encontra-se bastante polarizado entre autores que defendem que a ajuda externa atende aos interesses dos países doadores, e outros que ressaltam o caráter ético e humano desse tipo de cooperação. Existem, ainda, trabalhos que procuram conciliar essas duas perspectivas na tentativa de explicar o papel da ajuda externa e da cooperação para o desenvolvimento na política mundial.

Na literatura realista prevalecem os estudos que destacam a cooperação internacional como um instrumento de poder e influência nas relações internacionais. Nessa linha encontram-se as análises de Hans Morgenthau, David Baldwin, Steve Hook, entre outros. Os estudos desses autores ressaltam a relação entre a ajuda externa e o interesse nacional do Estado doador enfatizando as condicionalidades que comportam a concessão da ajuda. Para Morgenthau, por exemplo, a ajuda externa possui a mesma função política das propinas utilizadas na diplomacia do século XIX, sendo que a diferença reside no fato de que ajuda externa se realiza por meio de mecanismos mais elaborados (*apud* Campos, 2007).

Para Black (*apud* Campos, 2007), a ajuda externa justifica-se como estratégia de política externa de um país tendo em vista as razões expressas na racionalidade econômica, que se traduz em comércio mundial contínuo e expressivo; na racionalidade militar, que diz respeito à manutenção da segurança nacional; e ainda na racionalidade política, que se traduz em área de influência.

Em datas mais recentes, Palmer (*apud* Puente, 2008) desenvolveu um modelo de análise que entende a ajuda externa como um dos vários componentes de que pode dispor a política externa de um país. A pesquisa tem como base o entendimento de que a política externa do Estado é estabelecida de forma a lhe permitir alcançar o melhor resultado possível com base em seus interesses e tendo em vista as limitações de recursos. Assim, a cooperação para o desenvolvimento seria um instrumento de

influência. Ao analisar as iniciativas de cooperação em diversos países desenvolvidos, o autor concluiu que a cooperação é entendida como uma maneira de influenciar os países beneficiários a atuarem de forma favorável aos interesses dos doadores.

Em oposição à abordagem realista descrita acima, alguns autores argumentam que nem sempre os Estados agem com o fim exclusivo de assegurar seus próprios interesses. Segundo Lumsdaine (*apud* Ayllón, 2006, p.16) “a ajuda externa não pode ser exclusivamente explicada sobre a base dos interesses políticos e econômicos dos doadores”. Dentro dessa perspectiva, a cooperação internacional seria motivada por princípios humanitários refletindo um compromisso ético e moral.

Existem ainda autores que colocam a ênfase do estudo da cooperação para o desenvolvimento nos seus aspectos econômicos. Nesse caso, a análise concentra-se em explicar como a ajuda externa influencia a estrutura produtiva e o comportamento do país beneficiário.

A bibliografia sobre o tema aponta que, ao menos na cooperação tradicional, a cooperação para o desenvolvimento tem sido utilizada como instrumento de política externa motivada pelos mais diversos interesses: político-estratégicos, econômico-comerciais, morais, históricos e culturais.

Segundo Puente (2008), a cooperação Sul-Sul, apesar de não se propor a reproduzir certos padrões da cooperação tradicional, também pode ser analisada por meio dos elementos de três perspectivas teóricas: a idealista, a estruturalista e a realista.

A perspectiva idealista enfatiza que a prática da cooperação entre os países em desenvolvimento envolve fatores éticos, culturais e históricos, tais como a solidariedade entre as nações e os vínculos culturais e históricos entre os países.

A perspectiva estruturalista defende a cooperação como uma estratégia para que os países em desenvolvimento possam contribuir para o seu próprio crescimento econômico e tecnológico. Nesse caso, a

cooperação Sul-Sul seria uma alternativa às relações de dependência com o Norte desenvolvido.

A perspectiva realista, por sua vez, aponta a cooperação internacional como um instrumento com o qual os países em desenvolvimento poderiam contar para fortalecer seus interesses no cenário internacional. Nesse sentido, o modelo de *soft power* ou poder brando de Joseph Nye constitui um aporte importante, uma vez que a cooperação para o desenvolvimento pode ser considerada uma fonte desse tipo poder. Segundo Nye, o poder brando consiste na “habilidade de obter o que se quer pela atração ao invés da coerção”. Na busca de alternativas de inserção internacional, o poder não-coercitivo pode contribuir para que os Estados aumentem sua capacidade de influenciar outros autores no cenário internacional. Dentro dessa perspectiva, a cooperação se destaca como um instrumento importante para os países em desenvolvimento, pois ao tornarem-se agentes ativos da promoção do desenvolvimento esses países ganham legitimidade e reconhecimento no cenário internacional, além de aumentarem sua influência sobre os países com os quais cooperam.

Nota-se que o debate sobre a ajuda externa e a cooperação para o desenvolvimento permeia diversas abordagens da teoria das relações internacionais e abre um amplo campo de estudos. As diversas tentativas de fundamentar o tema contribuem para explicar a implementação de programas de assistência e cooperação e permitem abordar a cooperação prestada pelo Brasil de uma perspectiva mais consistente.

## **CAPÍTULO 2 - ASPECTOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**

### **2.1. A Cooperação para o Desenvolvimento**

O conceito de cooperação para o desenvolvimento teve seus fundamentos formulados a partir do imediato pós-guerra. As mudanças que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, como o processo de descolonização dos países afro-asiáticos, a conscientização da América Latina quanto a seu atraso estrutural, assim como o deslocamento dos focos de tensão internacional do centro para a periferia, trouxeram a questão do desenvolvimento para o centro dos debates internacionais. Diante dessas mudanças, a preocupação com o desenvolvimento passou a ser objeto declarado da cooperação internacional.

Segundo Puente (2008), a evolução da cooperação para o desenvolvimento pode ser dividida em quatro fases. A primeira fase, marcada pela associação entre desenvolvimento e crescimento econômico, compreende as décadas de 1950 e 1960. O sucesso do Plano Marshall com a reconstrução da Europa reforçou o pensamento prevalente à época de que o desenvolvimento estaria associado à necessidade de investimentos de capital nas economias subdesenvolvidas. Dentro dessa perspectiva, caberia aos países doadores preencher a lacuna de capital existente nos países subdesenvolvidos.

Na segunda fase, que compreende a década de 1970, a ineficiência do modelo baseado nos fluxos de capital tornou-se evidente. A prática da cooperação demonstrou que os problemas relacionados ao desenvolvimento não poderiam ser resolvidos sem levar em consideração a dimensão social. Diante disso, os indicadores sociais básicos foram incorporados à doutrina predominante da cooperação e, pela primeira vez, a qualidade da assistência ao desenvolvimento passou a ser uma preocupação.

A terceira fase, que se inicia nos anos 1980, é marcada pela redução da cooperação para o desenvolvimento, conseqüência das crises do petróleo na década de 1970, da recessão nos países desenvolvidos e do desequilíbrio das contas externas dos países em desenvolvimento. Diante das dificuldades econômicas dos PED, estabeleceu-se um consenso, conhecido como Consenso de Washington, sobre as reformas estruturais necessárias para estabilizar as economias desses países. As recomendações macroeconômicas dos países desenvolvidos e das principais instituições financeiras multilaterais tiveram como resultado a redução e a reorientação da cooperação para o desenvolvimento. A prática da cooperação passou a priorizar a estabilidade econômica em detrimento dos objetivos sociais. Segundo Puente (2008, p.12),

[...] Em função desse quadro, a cooperação para o desenvolvimento passa a atender antes aos objetivos do Norte de salvar o sistema financeiro internacional, mediante concessão, aos países do Sul, de empréstimos com condicionalidades, de modo a permiti-lhes honrar seus compromissos junto às instituições financeiras privadas, do que propriamente aos anseios do Sul pelo desenvolvimento sustentável.

O final da Guerra Fria, em 1989, marca o início da quarta fase da cooperação para o desenvolvimento. Diante das mudanças do mundo globalizado e do novo papel do Estado na promoção do desenvolvimento, estabeleceu-se um novo paradigma na doutrina e na prática da cooperação internacional. Duas premissas nortearam a revisão das linhas de atuação da cooperação para o desenvolvimento: a percepção de que os problemas estruturais dos PED eram a principal causa da ineficiência da cooperação e o entendimento de que o processo de desenvolvimento é de responsabilidade dos governos dos próprios PED. Dentro dessa perspectiva, a questão da “boa governança” ganhou importância no debate e tornou-se um condicionante da cooperação para o desenvolvimento. Com esse conceito, que envolve as idéias de transparência e boa gestão dos recursos públicos, além do respeito ao estado de direito e a participação popular, a cooperação redefiniu o papel do Estado beneficiário (Valler Filho, 2007). Ao mesmo tempo, a cooperação passou a priorizar a construção e o

desenvolvimento de capacidades com o objetivo de tornar os países receptores aptos a desempenhar funções e gerar mudanças de forma eficiente e sustentável.

No início deste século, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio também ganharam destaque no debate sobre a cooperação para o desenvolvimento. As metas sociais estabelecidas pela ONU para garantir o desenvolvimento sustentável de longo prazo foram incorporadas aos compromissos de cooperação.

Dentro dessa visão, a redução da pobreza tornou-se o objetivo central da cooperação internacional para o desenvolvimento. O tema foi amplamente discutido na Conferência de Monterrey, em 2002, e na Conferência sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada no mesmo ano, em Johannesburgo. Nas duas ocasiões, prevaleceram as idéias de que a luta contra a pobreza contribui para a paz e para a estabilidade do sistema internacional e que a promoção do desenvolvimento deve constituir ação coordenada entre os governos, agências de desenvolvimento e organizações não-governamentais.

No âmbito das instituições internacionais, destaca-se que a ONU serviu de palco para discussões e debates sobre a necessidade de cooperar para desenvolver e, nesse contexto, surgiram novas agências e programas destinados a consolidar a cooperação entre os Estados em favor da paz e da estabilidade do sistema internacional, condicionando esse cenário ao tema do desenvolvimento.

Outro aspecto importante refere-se ao combate ao terrorismo internacional. A partir dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, o terrorismo passou a fazer parte das considerações que determinam a forma e o volume da cooperação para o desenvolvimento, principalmente por parte de países, como os EUA e o Reino Unido.

## 2.2. A Cooperação Técnica Internacional: a Evolução do Conceito

A cooperação técnica internacional, denominada inicialmente de “assistência técnica”, foi instituída pela Assembléia Geral das Nações Unidas por meio da Resolução nº 200 de 1948 como um dos pilares da cooperação para o desenvolvimento.

A terminologia usada inicialmente recebeu muitas críticas, especialmente por parte dos países em desenvolvimento. Na visão desses países, o termo “assistência técnica” denotava certo assistencialismo por parte dos países desenvolvidos, assim como uma atitude passiva e dependente por parte dos países em desenvolvimento.

Assim, em 1959, a Resolução 1.383 da Assembléia Geral da ONU determinou que o termo “assistência técnica” fosse substituído por “cooperação técnica” tendo em vista a idéia de assimetria que o conceito de assistência trazia.

De fato, o *Dictionnaire de La Terminologie de Droit International* apresenta definições distintas para os termos “assistência técnica” e “cooperação”, sendo o primeiro definido como “uma ajuda diversificada e em princípio gratuita, fornecida por mecanismos internacionais em proveito dos Estados subdesenvolvidos”. Já o termo “cooperação” aparece conceituado como “a ação de trabalhar conjuntamente com outros. Na expressão cooperação internacional, esse termo visa, em geral, à ação coordenada de dois ou mais Estados, com vistas a atingir resultados por eles julgados desejáveis”.

Essa questão vocabular refletiu uma mudança na dinâmica da cooperação, que passou a contemplar as reivindicações dos países em desenvolvimento por relações mais equitativas. Segundo Soares (1994), tratava-se da afirmação de um direito ao desenvolvimento por parte dos países em desenvolvimento, associado ao dever de cooperação por parte dos países desenvolvidos.

O conceito de cooperação técnica também evolui ao longo dos anos de acordo com as mudanças na doutrina sobre o desenvolvimento e as dinâmicas históricas que deram forma ao sistema internacional contemporâneo.

De acordo com Cerro (1994), o conceito original de cooperação técnica internacional envolvia três elementos: a transferência não-comercial de técnicas e conhecimentos; o desnível quanto ao desenvolvimento alcançado por receptor e prestador; e a execução de projetos em conjunto, incluindo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas.

A cooperação técnica foi instituída de acordo com esse conceito como um instrumento para suprir as deficiências dos países em desenvolvimento no que diz respeito ao baixo nível de conhecimento, ao domínio de técnicas, entre outros. Entretanto, até os anos 70, a identificação das áreas e campos em que se estabelecia a cooperação técnica não era orientada pelas necessidades ou preferências dos países recipiendários, mas determinada por objetivos político-estratégicos e econômico-comerciais dos países doadores (Puente, 2008).

Essa abordagem, que prevaleceu até os anos 70, não alcançou os resultados esperados, uma vez que os interesses e os contextos sociais, culturais e institucionais dos países receptores não eram observados. A cooperação técnica era ofertada de acordo com as percepções dos países doadores, processo que alguns autores denominam de “fabricação de demanda”.

Segundo Elliot Berg (*apud* Puente, 2008, p.29), “a cooperação técnica provou ser efetiva na realização de tarefas, mas menos satisfatória no desenvolvimento de instituições locais ou no fortalecimento de capacidades do país recipiendário”. Para o autor, esses seriam os principais objetivos da cooperação técnica.

Diante disso, nas décadas seguintes houve uma revisão dos objetivos da cooperação técnica internacional, que passa a focar o desenvolvimento

de capacidades individuais e institucionais, e não somente a transferência de conhecimentos. Com as mudanças em curso no mundo globalizado, a partir da década de 90, tornou-se imperativo dotar a cooperação técnica de maior eficiência e efetividade a fim de gerar nos países recipiendários a autoconfiança necessária para alcançar o desenvolvimento sustentável. Para Elliot Berg (*apud* Puente), essa autoconfiança seria alcançada por meio da construção e do desenvolvimento de instituições e capacidades.

Em 2003, o então Secretário-Geral da UNCTAD, Embaixador Rubens Ricúpero, defendeu que a integração dos países em desenvolvimento à economia global está condicionada ao continuado treinamento e capacitação de recursos humanos em diversas áreas. Nesse sentido, a cooperação técnica entre países em desenvolvimento desponta como instrumento para abreviar as etapas do desenvolvimento.

Dentro desse contexto, Puente (2008, p. 34) define a cooperação técnica internacional como:

Um processo multidisciplinar e multisetorial que envolve, normalmente, um país em desenvolvimento e outro(s) ator(es) internacionais (país ou organização multilateral), os quais trabalham juntos para promover, mediante programas, projetos ou atividades, a disseminação e transferência de conhecimentos, técnicas, experiências bem-sucedidas e tecnologias, com vistas à construção e desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais do país em desenvolvimento, despertando-lhe, dessa forma, a necessária autoconfiança que contribua para o alcance do desenvolvimento sustentável, com inclusão social, por meio da gestão e funcionamento eficazes do Estado, do sistema produtivo, da economia e da sociedade em geral.

### **2.3. A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento – CTPD**

Diante das dificuldades para a implementação de ações de cooperação em decorrência do desgaste das relações Norte-Sul, a cooperação técnica internacional passou a incorporar também as inter-relações entre os países em desenvolvimento. A partir do final da década de

70, a cooperação técnica passou a se desenvolver em uma nova vertente: a cooperação técnica entre países em desenvolvimento – CTPD, também denominada de cooperação Sul-Sul ou cooperação horizontal.

Para os países em desenvolvimento o modelo de cooperação Norte-Sul estava assentado sobre bases assistencialistas com determinantes político-estratégicos e econômico-comerciais. Conforme mencionado anteriormente, esse modelo não priorizava os interesses e necessidades dos países recipiendários e pouco contribuía para os objetivos de desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento.

Não obstante a evolução do conceito de cooperação técnica, que retomou o ideal de cooperação em termos mais equânimes, a assimetria das relações Norte-Sul sempre esteve refletida nas iniciativas de cooperação. Nesse sentido, os países do Sul assumiram uma posição crítica em relação ao modelo de cooperação vertical e buscaram institucionalizar a cooperação técnica entre países em desenvolvimento.

A percepção de que os países em desenvolvimento não deveriam ser receptores passivos de recursos, mas parceiros no processo de solução de seus problemas engendrou a instituição da CTPD. Segundo Valler Filho (2007), a CTPD adquiriu importância como ferramenta para incentivar uma cooperação mais ampla e efetiva entre os países em desenvolvimento, assim como para promover o desenvolvimento, ao transferir e compartilhar conhecimentos e experiências.

Apesar de as décadas de 50 e 60 registrarem ações de CTPD, esse tipo de cooperação se iniciou de forma oficial no final da década de 70. A CTPD institucionalizou-se em 1978 na Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, que reuniu 138 países em Buenos Aires, na Argentina. A adoção do Plano de Ação de Buenos Aires - PABA, principal quadro referencial da cooperação técnica entre países em desenvolvimento, foi resultado do intenso processo de reflexão e debate realizados nos anos anteriores.

No mesmo ano, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD instituiu uma unidade especial encarregada de promover a cooperação técnica entre países em desenvolvimento com o mandato para promover, coordenar e apoiar a CTPD a partir das diretrizes fixadas pelo Comitê de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul.

O Plano de Ação de Buenos Aires, que a Assembléia Geral da ONU transformou na Resolução 33/134, em 1978, representou uma importante etapa na consolidação da CTPD ao estabelecer as necessidades e possibilidades de cooperação técnica horizontal. O documento do Plano de Ação define a CTPD como:

[...] Uma força decisiva para iniciar, desenhar, organizar e promover a cooperação entre países em desenvolvimento a fim de que possam criar, adquirir, adaptar, transferir e compartilhar conhecimento e experiência em benefício mútuo e para alcançar a auto-suficiência nacional e coletiva, a qual é essencial para seu desenvolvimento social e econômico” (*apud* Machado, 2004, p. 73).

A partir desse momento, a CTPD tornou-se um instrumento alternativo e complementar à cooperação vertical e os países em desenvolvimento começaram a participar da cooperação técnica internacional não apenas como recipiendários da cooperação Norte-Sul, mas também como atores capazes de contribuir para o avanço econômico e social em outros países.

Entretanto, nos anos seguintes à Conferência de Buenos Aires, a cooperação técnica entre países em desenvolvimento não alcançou resultados expressivos, especialmente, em função do pequeno número de países com condições financeiras e institucionais para cooperar efetivamente. Somente a partir dos anos 90 a CTPD encontra no cenário internacional uma série de condições favoráveis para seu desenvolvimento, como a estabilidade política, a abertura econômica e o maior desenvolvimento dos países emergentes.

A partir desse período, a cooperação entre países em desenvolvimento vem ganhando espaço nos foros internacionais e na agenda diplomática bilateral dos países em desenvolvimento. Segundo Campos (2007, p.346), “no século XXI a CTPD tem sido defendida como

uma alternativa para neutralizar, ou pelo menos reduzir, as forças negativas do processo de globalização”.

## **CAPÍTULO 3 - A CTPD E A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2006)**

### **3.1. A Política Externa do Governo Lula**

Apesar de existirem interpretações divergentes sobre as mudanças das linhas tradicionais da ação diplomática no governo Lula, muitos autores apontam elementos inovadores na formulação e execução da política externa implementada a partir de 1º de janeiro de 2003.

Entre as bases conceituais e as orientações políticas da administração Lula, destaca-se a importância dada pelo governo à política externa, que é vista como instrumento essencial à consecução dos objetivos centrais do programa de governo. Segundo Souto Maior (2004), nenhum outro governo brasileiro colocou tanta ênfase na política externa como instrumento essencial à consecução do objetivo nacional, no caso do governo Lula, o desenvolvimento econômico com inclusão social. Para tanto, a atuação diplomática do governo Lula tem procurado ser assertiva a fim de garantir uma “presença soberana” do Brasil no mundo.

Essa orientação envolve outros dois aspectos expressos diversas vezes nos discursos oficiais e entrevistas concedidas pelo Ministro de Estado Celso Amorim e pelo próprio Presidente Lula. O primeiro aspecto diz respeito à idéia de interdependência entre o Brasil e os demais países sul-americanos e o segundo, refere-se à noção de que o objetivo brasileiro de uma atuação incisiva no cenário internacional seria potencializado se o Brasil se unisse a outros países em desenvolvimento. Segundo Paulo Vizentini,

As relações internacionais do governo Lula da Silva são baseadas em três dimensões: uma diplomática econômica, outra política e um programa social, com a reafirmação dos interesses nacionais e o desenvolvimento de uma “diplomacia ativa e afirmativa”, com busca de alianças fora do hemisfério, como forma de ampliar o poder de influência do Brasil no âmbito internacional. (*apud* Valler Filho, 2007, p. 88)

Dentro dessa perspectiva, Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007) apontam que a política externa do governo Lula caracteriza-se pela idéia da “autonomia pela diversificação” contrapondo-se à idéia da “autonomia pela participação” no sistema internacional defendida pela política externa de Fernando Henrique Cardoso (FHC). A estratégia da autonomia pela diversificação é definida como:

A adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais, pois se acredita que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (Vigevani & Cepaluni, 2007, p.283).

Os autores apontam que as mudanças percebidas na política externa de Lula foram orientadas pelas seguintes diretrizes: contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico e cultural; e evitar acordos que possam comprometer o desenvolvimento do país.

Ao longo do primeiro mandato do Presidente Lula, essas diretrizes desdobraram-se em iniciativas concretas, entre as quais se destacam a formalização de uma relação estratégica com a Índia e a África do Sul, conhecida como IBAS; o estreitamento das relações com os países africanos; a criação da Comunidade Sul-Americana das Nações – CASA em 2004, que foi substituída pela União das Nações Sul-Americanas – UNASUL em 2007, a campanha pela reforma das Nações Unidas, entre outras.

Não obstante a ênfase do discurso governamental na necessidade de mudança com relação ao governo FHC, é possível observar alguns elementos de continuidade no atual governo. Quanto à prioridade conferida à América do Sul, ressalta-se que no governo FHC as relações com os países da região já eram definidas como prioritárias. O governo Lula apenas

ênfaticamente a importância estratégica da relação com os países da região e colocou o tema da integração no centro da agenda da política externa.

Para Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007), a política externa do governo Lula não rompeu com os paradigmas históricos da política externa brasileira, mas mudou a ênfase dada a muitas questões.

Os temas sociais, que não estiveram presentes na agenda brasileira durante a administração FHC, ganharam destaque no governo Lula como expressão da perspectiva humanista de sua ação externa. À exemplo de Davos em 2003, o Presidente Lula vem defendendo o aumento da ajuda externa dos países ricos para o combate à fome internacional.

Quanto à cooperação Sul-Sul, enquanto a administração FHC privilegiou as relações com países desenvolvidos, principalmente com a União Europeia e os Estados Unidos, o governo Lula tem defendido novas formas de inserção internacional para o país, buscando diversificar parceiros.

É importante ressaltar que no final do mandato de FHC o governo já estava preocupado com as mudanças decorrentes da ampliação do unilateralismo norte-americano, passando a aprofundar as relações com países como China, Índia e África do Sul. Entretanto, essa tendência só se aprofundou na administração Lula.

Igualmente relevante é observar que a aproximação com os países do Sul não implicou em afastamento dos países desenvolvidos. Segundo Pecequillo (2008), o governo Lula tem buscado a combinação equilibrada entre as dimensões Norte-Sul e Sul-Sul como destaca o Ministro de Estado Celso Amorim:

O grande diferencial é que deixamos de lado a velha dicotomia [...]: melhoramos nossas articulações com a África, China, Índia - mas sem hostilizar os EUA e a União Europeia que tem tido conosco diálogo muito privilegiado [...]. Por outro lado, não preciso olhar para EUA e Europa para enxergar o Oriente Médio e a África (Amorim *apud* Pecequillo, 2008, p. 9).

A política externa do governo Lula também pôs em prática um programa de diplomacia presidencial. O presidente Lula chegou a realizar 56 viagens, tendo passado por 35 diferentes países. Em contrapartida, recebeu 52 visitas de chefes de estado e de governos de 39 países (Amorim *apud* Vigevani & Cepaluni, 2007, p. 295).

Nesse contexto, a cooperação técnica prestada pelo Brasil aos países em desenvolvimento assume um papel importante para o governo, uma vez que representa um meio à disposição do Estado para auxiliar, em certa medida, na consecução dos objetivos da política externa.

### **3.2. A CTPD no Governo Lula (2003-2006)**

No âmbito da cooperação internacional brasileira, a cooperação técnica entre países em desenvolvimento começou a se intensificar ainda na administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo desenvolvidas ações em diversas regiões, como América do Sul, América Central e Caribe, África e Timor Leste.

No governo Lula, iniciado em 2003, as atividades de CTPD receberam maior ênfase tendo em vista a instrumentalidade da cooperação na política externa. No discurso e na prática brasileiras a CTPD tem por objetivo transmitir conhecimentos técnicos e promover capacidades de modo a possibilitar o autodesenvolvimento do país parceiro. Não obstante, o governo Lula também identificou na CTPD uma forma de reforçar o entendimento com os países em desenvolvimento.

Em diversas ocasiões o Ministro das Relações Exteriores reiterou que a cooperação técnica prestada é um instrumento fundamental para a política externa por permitir uma aproximação entre o Brasil e os demais países em desenvolvimento. Em seu discurso de posse, o Embaixador Celso Amorim explicita o papel da cooperação técnica brasileira na ação diplomática: “As

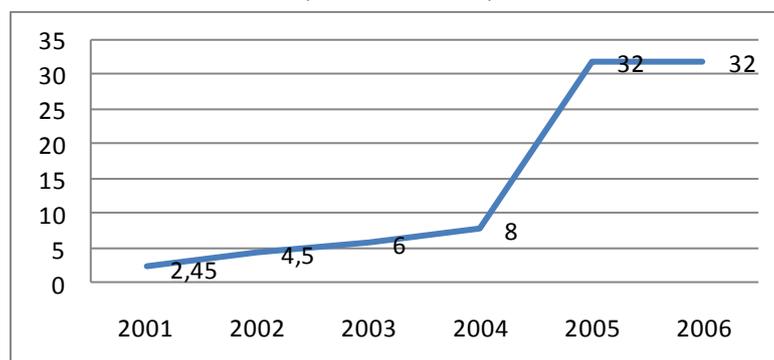
políticas cultural, de cooperação técnica, científica e tecnológica serão elementos essenciais da política externa do Governo Lula”.

De fato, durante o primeiro mandato do governo Lula, as ações de CTPD foram gradativamente multiplicadas. Duas iniciativas refletem a dimensão que a cooperação técnica assumiu nesse período: a criação da Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior – SGEC e o aumento do orçamento da Agência Brasileira de Cooperação.

Com a criação, em 2004, da Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior, hoje denominada Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial, foram estabelecidos níveis de prioridades mais específicos para a cooperação técnica. A Subsecretaria-Geral, responsável pelas três áreas instrumentais da política externa brasileira: a Agência Brasileira de Cooperação, o Departamento de Promoção Comercial e o Departamento Cultural, todos no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, retirou da ABC a competência para administrar os recursos financeiros dos projetos de cooperação recebida, o que contribuiu para tornar a CTPD prioritária dentre as ações da Agência.

A cooperação técnica prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento também recebeu grande impulso financeiro com o aumento significativo de seu orçamento por meio do próprio Ministério das Relações Exteriores. O gráfico a seguir demonstra a evolução orçamentária da ABC para projetos na área de CTPD no período de 2001 a 2006.

Figura 1. Evolução orçamentária da ABC na CTPD, de 2002 a 2006 (em R\$ milhões)



Fonte: Valler Filho, 2007, p.89

Ressalta-se que 2005, ano em que o orçamento da ABC atingiu níveis recordes, corresponde também ao período em que a Agência superou as dificuldades institucionais, principalmente em termos de recursos humanos, que vinha enfrentando desde 2002. A partir de 2005, há um crescimento das ações de CTPD em decorrência do aumento dos recursos para financiar a cooperação técnica e da restituição da capacidade operacional da ABC. Segundo Puente (2008), esse crescimento ocorre não somente em termos de quantidade, mas também em termos de diversificação geográfica dos países recipiendários e ampliação temática.

Em 2006, a estrutura da ABC foi modificada com o intuito de dotá-la de maior capacidade de resposta às demandas dos países em desenvolvimento. Novas divisões internas foram instituídas com base em áreas temáticas, substituindo as antigas divisões geográficas. As alterações atendiam às novas diretrizes do Itamaraty, que buscava a constituição de um corpo técnico especializado em políticas setoriais (Valler Filho, 2007).

Desde 2004, a CTPD brasileira tem se pautado pelas seguintes diretrizes:

- Priorizar programas que favoreçam a intensificação das relações do Brasil com seus parceiros em desenvolvimento, principalmente com países de interesse prioritário para a política exterior brasileira;
- Apoiar projetos vinculados a programas e prioridades nacionais de desenvolvimento dos países recipiendários;
- Canalizar os esforços de CTPD para projetos de maior efeito multiplicador;
- Privilegiar projetos estruturantes;
- Apoiar projetos com contrapartida nacional e/ou com participação efetiva de instituições parceiras; e
- Estabelecer parcerias com instituições nacionais.

Nota-se que na visão brasileira contemporânea os programas de cooperação técnica devem ser inseridos nas prioridades de desenvolvimento

do país parceiro. Ao vincular os programas de cooperação às prioridades nacionais de desenvolvimento, o Brasil tenta evitar a prevalência da cooperação com base exclusiva na oferta, aspecto que distingue a CTPD brasileira da cooperação tradicional. Outro ponto importante diz respeito à concentração de esforços em projetos que tenham efeitos multiplicadores e possibilitem a sustentabilidade de seus resultados. Destaca-se, ainda, a preferência por projetos que tenham a contrapartida de recursos do país parceiro bem definida com o intuito de garantir o real comprometimento do governo e instituições locais com a ação proposta.

Diante dessas diretrizes, a cooperação passou a incluir novas atividades, como a associação de experiências externas com conhecimentos disponíveis no próprio país; o acesso de experiências bem sucedidas localizadas em outros países; o financiamento de projetos de caráter inovador para a geração e disseminação de conhecimento e de boas práticas; a capacitação de instituições nacionais públicas e da sociedade civil com vistas à internalização de conhecimentos e o estabelecimento de condições próprias para inovações futuras.

Entre outros objetivos, destaca-se que as ações de cooperação buscam promover mudanças estruturais que contribuam para acelerar o desenvolvimento econômico e social dos países parceiros. Para tanto, a CTPD brasileira confere especial importância ao fortalecimento institucional dos parceiros e à capacitação de seus recursos humanos. Conforme coloca Valler Filho (2007, p.121), “à cooperação técnica internacional atribui-se também o papel de indutora para o desenvolvimento de capacidades de instituições e de indivíduos, tendentes a gerar mudanças e transformações socioeconômicas”.

Entre as prioridades da cooperação prestada pelo Brasil, destacam-se as iniciativas para combater a fome e a pobreza, temas de especial importância na política externa a partir de 2003 e pontos de referência para a cooperação para o desenvolvimento. Em consonância com essas prioridades, a ABC direcionou suas atividades para essas áreas, atuando

especialmente com países com os quais o Brasil possui laços históricos, lingüísticos e culturais, tradicionais recipiendários da cooperação brasileira.

Em geral, as áreas de maior concentração da cooperação técnica brasileira são saúde, agropecuária, educação e formação profissional, meio ambiente e recursos naturais, desenvolvimento social, entre outros. A partir de 2004, a CTPD começou a incorporar novas áreas, como o desenvolvimento de capacidades governamentais e a inclusão digital, seguindo o novo enfoque adotado pela ABC de promover, sobretudo, ações voltadas para o desenvolvimento sustentável e qualitativo.

No plano do discurso diplomático, as referências mais recorrentes dizem respeito a dois temas: o desenvolvimento social, tendo em vista sua relação com o combate à fome e à pobreza, e o combate ao HIV/AIDS (Puente, 2008). O campo do desenvolvimento social abrange atividades na área de redução da pobreza, inclusão social, direitos humanos, redução da mortalidade infantil, erradicação do trabalho infantil, apoio à mulher e políticas de gênero, entre outros. No campo da saúde, além das ações na área de HIV/AIDS, nas quais o Brasil atingiu níveis de excelência internacionalmente reconhecidos, destacam-se também as ações de combate a doenças tropicais e outras epidemias, incentivo e apoio à pesquisa, cobertura vacinal, entre outras.

Ressalta-se que essas ações contam com a participação de uma multiplicidade de atores, como instituições públicas e privadas ligadas ao tema objeto da cooperação. Destaca-se a participação não apenas das tradicionais instituições prestadoras de cooperação - EMBRAPA, FIOCRUZ, SENAI, entre outras, como também de representantes do setor privado e da sociedade civil, todos com diversas experiências acumuladas e capacidade de atuar na transferência de conhecimento, tecnologias e práticas. Essa parceria com entidades representativas de diversas áreas do conhecimento tem contribuído para reforçar a credibilidade e a legitimidade da cooperação prestada pelo Brasil.

De fato, as demandas por cooperação, em especial dos países da América Latina, do Caribe e da África, onde a cooperação Sul-Sul brasileira tem alcançado significativos resultados, estão crescendo de forma expressiva.

Diante dessa crescente demanda, a CTPD deveria concentra-se nas seguintes prioridades estabelecidas a partir de 2004: compromissos estabelecidos em viagens do Presidente da República e do Chanceler; países da América do Sul; Haiti; países da África, em especial os Palop, e Timor-Leste; apoio à CPLP; e incremento das iniciativas de cooperação triangular com países desenvolvidos e organismos internacionais.

Apesar da prioridade conferida à América do Sul, a participação da região na CTPD brasileira foi menos expressiva a partir de 2004. A África, que já liderava em termos de recursos empreendidos, passou também a ter uma participação mais significativa no que diz respeito ao número de projetos e atividades desenvolvidas. De acordo com a compilação realizada pela Subsecretaria-Geral de Cooperação e de Promoção Comercial, no período analisado a América do Sul apresentava 119 projetos em execução, em diferentes áreas. Na África, encontravam-se em execução 125 ações abrangendo temas como agricultura tropical, meio ambiente, segurança alimentar, dentre outros. No período de 2004 a 2005, apenas 27% das ações de CTPD se concentravam na América do Sul, contra 36% na África. Quanto ao volume de recursos despendidos, no mesmo biênio o continente africano absorveu 52% dos recursos, enquanto a América do Sul manteve um papel secundário com apenas 11,1% (Puente, 2008, p.173).

A América Central e o Caribe ocupam o terceiro lugar em termos de recursos despendidos. Na América Central, 22 ações estavam em execução no período analisado, sendo que El Salvador recebeu o maior volume de recursos. No Caribe, destaca-se a cooperação com o Haiti, que absorveu 77,14% dos recursos empreendidos na região (MRE/ABC, 2007). A partir da decisão brasileira de assumir o comando da missão de paz em 2004, a cooperação com aquele país teve grande impulso. A cooperação técnica

assumiu um papel complementar à vertente militar, sendo implementados 14 projetos voltados para a reconstrução do país (Valler Filho, 2007).

Na Ásia, a cooperação brasileira está presente essencialmente no Timor-Leste, que responde por 95,63% dos recursos empreendidos. No Oriente Médio, 7 iniciativas estão sendo desenvolvidas com o Líbano com o intuito de auxiliar a reconstrução do país (MRE/ABC, 2007).

Segundo dados da Agência Brasileira de Cooperação, atualmente o Brasil mantém 49 Acordos de Cooperação Técnica com países em desenvolvimento e mais 5 encontram-se em fase de negociação - África do Sul, Zimbábue, Líbano, Palestina e Rússia.

Cabe ressaltar que as linhas gerais que norteiam a CTPD continuam refletindo os ideais de solidariedade e os laços históricos e culturais com os países parceiros, conforme aponta o Embaixador Lauro Moreira, diretor da ABC no período de 2003 a 2006: “a cooperação internacional brasileira baseia-se nos princípios da solidariedade e da co-responsabilidade, não tendo fins comerciais ou lucrativos” (Via ABC, 2005, p.2). Entretanto, as considerações de ordem política não podem ser desconsideradas, uma vez que o objetivo político de adensamento das relações com outros países está presente em documentos e discursos oficiais, os quais atribuem à CTPD o papel de “contribuir para o adensamento das relações do Brasil com os países em desenvolvimento, para a ampliação dos seus intercâmbios, para a geração, disseminação e utilização de conhecimentos técnicos [...]” (Silveira, 2002, p.286).

De fato, em função da ênfase da política externa na cooperação Sul-Sul, a CTPD passou a ser vista, de forma mais evidente do que no governo anterior, como instrumento de política externa. Segundo Valler Filho (2007, p. 97), “o empenho do Itamaraty em promover e expandir a cooperação técnica prestada a países em desenvolvimento nos últimos anos conferiu credibilidade e confiança à atuação do Brasil, reforçou laços de amizade e ampliou a importância de sua imagem externa”.

### **3.3. O Papel da Agência Brasileira de Cooperação na CTPD**

Durante muito tempo, o Brasil participou da cooperação técnica internacional na condição de país recipiendário da cooperação Norte-Sul. Entretanto, à medida que o país se desenvolveu e avançou no domínio do conhecimento técnico, seu perfil em termos de cooperação técnica começou a mudar. Segundo Amado Cervo (1994), a partir da década de 80, o Brasil passou a dispensar a assistência do Norte para prestar cooperação aos países em vias de desenvolvimento.

Nesse período, o sistema interministerial para a coordenação da cooperação técnica, estabelecido desde 1969, se mostrou ineficiente e evidenciou a necessidade de reformulação das diretrizes e dos mecanismos da cooperação técnica para dotar as ações de maior flexibilidade e dinamismo e, especialmente, estabelecer um marco institucional para a CTPD, que começou a se destacar no âmbito da cooperação internacional brasileira.

Dentro desse contexto, criou-se, em 1987, por meio do decreto nº 94.973, a Agência Brasileira de Cooperação como “órgão central de formulação política, gerência e controle” das ações de cooperação técnica. A partir da criação da Agência, o Brasil passou a ter um órgão destinado a tratar exclusivamente da cooperação técnica internacional, em todas as suas vertentes, centralizando as ações no Ministério das Relações Exteriores. A ABC assumiu a função de coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação técnica para o desenvolvimento, bilateral e multilateral, em todas as áreas do conhecimento.

Desde a sua criação, a ABC passou por diversas modificações estruturais com o objetivo de adaptar a Agência à complexidade crescente da área internacional. Inicialmente vinculada à Fundação Alexandre Gusmão, órgão adstrito ao Itamaraty, a ABC passou a integrar, em 1996, a Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores e, em 2004, foi subordinada à Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial,

conforme mencionado anteriormente. Com essa modificação, foram criadas novas Coordenadorias-Gerais, além das três existentes responsáveis pela cooperação prestada, cooperação recebida bilateral e cooperação recebida multilateral.

Apesar dessas reestruturações, que visavam permitir à ABC o pleno exercício de seu papel, a Agência passou por períodos de crescimento e de retração. Entre as dificuldades enfrentadas pela Agência desde a sua criação, destacam-se a falta de recursos humanos para atender às demandas crescentes, a insuficiência de recursos financeiros para custear as ações de CTPD, assim como a ausência de um marco regulatório legal para a cooperação.

Em 2003, a ABC passou por uma crise no setor de pessoal que acabou refletindo no seu desempenho. Como o quadro de recursos humanos colocado à disposição da ABC pelo Itamaraty não atendia às crescentes demandas por cooperação, a solução temporária foi contratar pessoal por intermédio do PNUD. Entretanto, as contratações de natureza provisória acabaram se prolongando até 2001, quando o Tribunal da Contas da União, por meio do Acórdão 1.763/03, proibiu a admissão de contratos informais na modalidade de prestação de serviços. Com isso, o quadro de recursos humanos da ABC diminuiu significativamente. Em 2001, a Agência contava com 180 profissionais, número que caiu para 50 em março de 2005 (Valler Filho, 2007, p.112).

Esse fato dificultou o acompanhamento e a execução dos projetos e exigiu da Agência tempo e recursos para a formação de um novo quadro de pessoal. Apesar de o problema ter sido resolvido no final de 2005, cabe ressaltar a importância de se manter na Agência um quadro estável de funcionários especializados a fim de garantir a continuidade das atividades (Puente, 2008).

Quanto aos recursos financeiros, observa-se que a ABC sempre enfrentou dificuldades para financiar as ações de cooperação em decorrência de dois fatores: a insuficiência de recursos e as lacunas jurídico-

legais. O problema da insuficiência de recursos foi em grande parte equacionado em 2005 com a recuperação orçamentária da ABC, mas os obstáculos legais para realização de despesas de forma autônoma pela Agência ainda persistem. A exigência da execução anual de despesa prevista na legislação nacional dificulta a implementação das ações diretamente pela ABC, uma vez que os projetos de CTPD normalmente ultrapassam os limites anuais de execução financeira. Dessa forma, a ABC depende da intermediação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD para que uma parcela dos recursos seja executada em prazo mais longo. Além disso, a estrutura presencial do PNUD facilita as operações financeiras destinadas a cobrir as despesas com as ações de CTPD, tendo em vista que ABC não tem representação no exterior.

A ausência de legislação específica sobre a cooperação técnica tem reflexos negativos não somente na questão financeira e de execução orçamentária, como também na questão dos recursos humanos e no próprio planejamento das ações. O estabelecimento de dispositivos específicos para regular a cooperação técnica poderia favorecer a operacionalização da CTPD ao dotá-la de maior flexibilidade e agilidade (Puente, 2008).

É importante observar o papel desempenhado pelo PNUD no desenvolvimento institucional da ABC. No que diz respeito aos recursos humanos, o PNUD facilitou a contratação, a formação e a capacitação de profissionais especializados que deram suporte à Agência durante muitos anos. O PNUD também contribuiu para a estruturação administrativa e técnica da ABC, que adotou muitas dos modelos utilizados pelo organismo na gestão e planejamento da CTPD. Além disso, o PNUD também teve um papel relevante na operacionalização das ações de CTPD, tendo em vista as dificuldades da ABC em atuar no exterior.

Ressalta-se também que a ABC enfrenta problemas no plano externo da cooperação. Muitos dos países beneficiários apresentam dificuldades para absorver a cooperação oferecida. A falta de coordenação interna entre

entidades governamentais, as deficiências institucionais e de recursos humanos e a falta de cumprimento da contrapartida dos países recipiendários são alguns dos problemas que limitam a atuação da ABC. Nesse sentido, a Agência tem enfatizado a necessidade de o país recipiendário contar com um mínimo de base científica e tecnológica própria, de modo que a cooperação não seja fonte exclusiva de desenvolvimento.

Segundo Valler Filho (2007), o papel desempenhado pela ABC para a consolidação da cooperação no Brasil somente foi reconhecido formalmente em 1994, por ocasião do encontro intitulado “Cooperação internacional: estratégia e gestão”, que contou com a presença de dirigentes do Ministério das Relações Exteriores e acadêmicos ligados à área de relações internacionais.

Apesar das dificuldades institucionais, ABC tornou-se relevante no âmbito da diplomacia brasileira, uma vez que vem contribuindo para projetar uma imagem moderna do país e para consolidar um papel de destaque no âmbito regional e internacional (Via ABC, 2005).

Para Moreira (*apud* Campos, 2007, p.343), “[...] a Agência constitui hoje um dos principais instrumentos da política externa brasileira, que se encontra cada vez mais voltada para o desenvolvimento do Brasil e para a promoção do país à condição de *global player* nas relações internacionais”.

## **CAPÍTULO 4 – A CTPD BRASILEIRA NA ÁFRICA**

### **4.1. A Política Externa Brasileira para a África**

O continente africano ingressou na agenda diplomática brasileira somente após a II Guerra Mundial, período em que tanto o Brasil como a África começaram a ter uma presença mais expressiva no cenário internacional. Entretanto, apenas na década de 60, no quadro da Política Externa Independente inaugurada por Jânio Quadros, a África passou a integrar as áreas privilegiadas nas relações internacionais brasileiras.

Nesse período, as relações Brasil-África ganharam destaque na pauta da política externa brasileira como parte do projeto de inserção do Brasil no mundo. Segundo Saraiva (1996, p.289), política externa brasileira para os países africanos “tornou-se um capítulo importante na busca brasileira por novos parceiros políticos e econômicos internacionais e, ao mesmo tempo, serviu para a busca de maior autonomia no espaço das relações internacionais da época”.

Não obstante a aproximação brasileira do continente africano nas décadas de 1960 e 1970, os anos que se seguiram iniciaram uma fase de distanciamento em decorrência da postura econômico-comercial brasileira voltada para o redimensionamento do Estado e para a abertura econômica. A partir da década de 80, a importância atribuída à África diminuiu tendo em vista a preponderância dos temas internos e regionais. Na visão dos formuladores da política externa, as relações com o continente africano tornaram-se menos relevantes à inserção internacional do país, o que engendrou a prática de uma diplomacia seletiva.

Seguindo essa orientação, na administração Fernando Henrique Cardoso, o governo privilegiou o adensamento das relações com alguns poucos países, como África do Sul, Angola e Moçambique, além de buscar a consolidação da CPLP. Conforme coloca Pimentel (2000, p.8):

No Governo Fernando Henrique Cardoso, as relações com Estados Unidos e Europa atingem níveis qualitativos excepcionais e, enquanto se avança em direção ao aprimoramento das relações com a Ásia, o sucesso do Mercosul faz as atenções do empresariado convergirem para os vizinhos continentais. Nesse contexto, a posição relativa da África perde atrativos.

A partir do governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, esse quadro começou a ser novamente revertido. Desde 2003, constatou-se uma retomada do interesse político pela África tendo em vista as expectativas do governo de construir alianças no âmbito das relações Sul-Sul.

Nesse sentido, o Presidente Lula tem desenvolvido intensa atividade de aproximação com o continente africano. Durante os primeiros anos de governo, constatou-se não somente a reabertura de embaixadas desativadas durante a administração FHC, como é o caso de Dar es Salam, Kinshasa e laundé, como também a instalação de novas representações diplomáticas à exemplo de São Tomé e Adis Abeba. O governo também inaugurou na região mais um consulado geral, o que elevou a presença diplomática brasileira de 18 para 30 embaixadas e dois consulados gerais. Ressalta-se, ainda, que no mesmo período o número de embaixadores africanos acreditados no Brasília passou de 16 para 25, com destaque para a inauguração das embaixadas do Sudão, da Namíbia e do Zimbábue.

As viagens do Presidente Lula ao continente africano também evidenciam o compromisso do governo com o aprofundamento das relações Brasil-África. Em seis viagens àquele continente, o Presidente Lula visitou 18 países – São Tomé, Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Egito, Líbia, Gabão, Cabo Verde, Camarões, Nigéria, Gana, Guiné-Bissau, Senegal, Argélia, Benin e Botsuana. Durante o período de 2003 a 2006, também visitaram o Brasil os chefes de Estado de Cabo Verde, Burkina Faso, Moçambique, Argélia, Botsuana, Marrocos, Gâmbia, São Tomé e Príncipe, Nigéria e Gana (Almeida, 2006).

O interesse do Brasil no continente africano também está refletido na própria estrutura interna do Itamaraty. Além da Divisão de África (I) e (II), o governo desmembrou o Departamento da África e do Oriente Médio para dar

lugar a mais um departamento, voltado exclusivamente para o continente africano.

A reabertura e ampliação de postos diplomáticos, a agenda de viagens do Presidente Lula, a reestruturação administrativa do Itamaraty, bem como a atuação do Brasil na área de cooperação técnica, tema que será abordado a seguir, podem ser interpretadas como consequência direta do interesse governamental na ampliação da presença brasileira no continente africano.

Nos últimos anos, a consolidação da democracia em alguns países, a diminuição do número de conflitos armados internos, certo crescimento econômico e as iniciativas de criação da União Africana e da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (Nepad) contribuíram para o desenvolvimento do cenário africano e, conseqüentemente, recolocaram a África na agenda internacional. Diversos países, entre os quais se destaca a China, identificaram oportunidades econômicas, comerciais e políticas na reaproximação com o continente.

A perspectiva de um renascimento africano renovou também o interesse do Brasil pelo continente e engendrou a redefinição da política africana por parte do governo Lula. Ao contrário de administrações anteriores, que guiaram as relações com a África sob uma perspectiva de concentração e seletividade, o atual governo tem procurado não se limitar apenas a uma sub-região ou a um organismo multilateral, como a CPLP. Sem desconsiderar as parcerias tradicionais, o governo Lula tem buscado uma aproximação com o conjunto dos países do continente africano.

Entretanto, cabe observar que as mudanças qualitativas e a inserção internacional mais positiva de alguns dos países africanos não escondem a existência de uma série de problemas na região, como a prevalência de estados fracos e fragmentados, economias pouco competitivas, assim como crises e conflitos humanitários.

Diante dessa realidade, o discurso do Presidente Lula enfatiza que a relação Brasil-África constitui uma relação entre iguais, que busca soluções

sustentáveis para a superação das dificuldades sociais e econômicas. Segundo Saraiva (2004, p.305), “uma política consistente do Brasil para a África terá que considerar os fatores de interesse, mas não poderá ser reduzida a esse campo”.

#### **4.2. A CTPD do Governo Lula na África**

Além dos laços históricos que aproximam o Brasil do continente africano, as duas regiões compartilham problemas que, em menor ou maior intensidade, dificultam o desenvolvimento econômico e social. Dentro dessa perspectiva, a cooperação técnica assume um papel importante ao promover o compartilhamento de experiências bem sucedidas e técnicas disponíveis em áreas como educação, saúde, meio ambiente, crime organizado, infra-estruturas deficitárias, entre outros.

A partir do governo Lula, com a redefinição da política africana e a reaproximação com o continente, as ações de CTPD ganharam destaque como uma vertente importante da atuação brasileira na região. Nota-se que a cooperação técnica prestada pelo Brasil pode ser um instrumento hábil para favorecer a aproximação com o continente, uma vez que as ações desenvolvidas possibilitam que se descortine um quadro promissor para o desenvolvimento das relações de cooperação na região.

Como reflexo dessa aproximação, as ações de CTPD se expandiram por diferentes países africanos nas mais variadas áreas do conhecimento, como educação, saúde, agricultura, meio ambiente e capacitação profissional, envolvendo, além da ABC, outros órgãos da administração pública e privada e instituições brasileiras de excelência.

Enquanto no período de 1998 a 2003, o Brasil desenvolveu em todo o mundo, por meio da cooperação prestada, um total de 119 projetos e atividades, no ano de 2005, somente na África, 54 ações de cooperação técnica encontravam-se em execução (Via ABC, 2005). Até o início de 2007,

a África apresentava 125 ações, entre projetos e atividades em execução e absorveu o valor de US\$ 11.430.640,15, o equivalente a 52% dos recursos destinados à CTPD, conforme evidencia a tabela a seguir:

<b>Ações de Cooperação Executadas pelo Brasil por Continente (em US\$)</b>	
África	11.430.640,15
Oriente Médio	81.951,37
Ásia/Oceania	2.150.810,53
América do Sul	4.034.705,64
América Central	563.543,26
Caribe	3.567.226,73
CPLP	147.595,58
Países Árabes	2.452,00
<b>Total</b>	<b>21.978.925,53</b>

Fonte: MRE/ABC, 2007

As visitas oficiais do Presidente Lula e do Chanceler Celso Amorim ao exterior, bem como aquelas de autoridades estrangeiras ao Brasil engendraram uma série de compromissos internacionais e contribuíram para ampliar o escopo da cooperação prestada pelo Brasil. Em contraposição ao governo anterior, que restringiu as ações de CTPD notadamente ao âmbito dos PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, o governo Lula diversificou sua atuação contemplando vários países não-lusófonos. Nesse contexto, encontra-se em fase de negociação Acordos Básico de Cooperação Técnica com diversos países, como Botsuana, Burkina Faso, Gâmbia, Guiné Equatorial, Sudão, entre outros.

Entretanto, os PALOP ainda concentram mais de 70% das ações de cooperação no continente africano. Em 2006, Cabo Verde aparece como o maior beneficiário da cooperação brasileira com 19,52% das ações de CTPD. Entre 2003 e 2006, 14 ações foram executadas naquele país principalmente nas áreas de educação, formação profissional, agricultura e saúde (MRE/ABC, 2007). Depois de Cabo Verde, aparecem Guiné-Bissau

(18,06%), Moçambique (17,15%), Angola (13,26%) e São Tomé e Príncipe (9,46%). Ressalta-se que a posição de Guiné-Bissau em relação à CTPD brasileira somente foi alcançada em 2006, quando a quantidade de projetos e atividades desenvolvidas no país teve um aumento expressivo.

É importante mencionar, ainda, que Angola foi o principal destino da CTPD brasileira até 2005. A cooperação técnica entre os dois países começou em 1980, com a assinatura do Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica e intensificou-se a partir de 2003, quando foram assinados diversos instrumentos de cooperação técnica por ocasião da visita do Presidente Lula ao país. À cooperação habitualmente prestada nas áreas de formação profissional, agropecuária e saúde, acrescentaram-se ações na área de administração pública, dentro do quadro das políticas locais de reforma do Estado e promoção do desenvolvimento (Valler Filho, 2007). Entretanto, em 2006, houve uma alteração no que tange aos recursos empregados e Cabo Verde passou a concentrar a maior parte da CTPD brasileira.

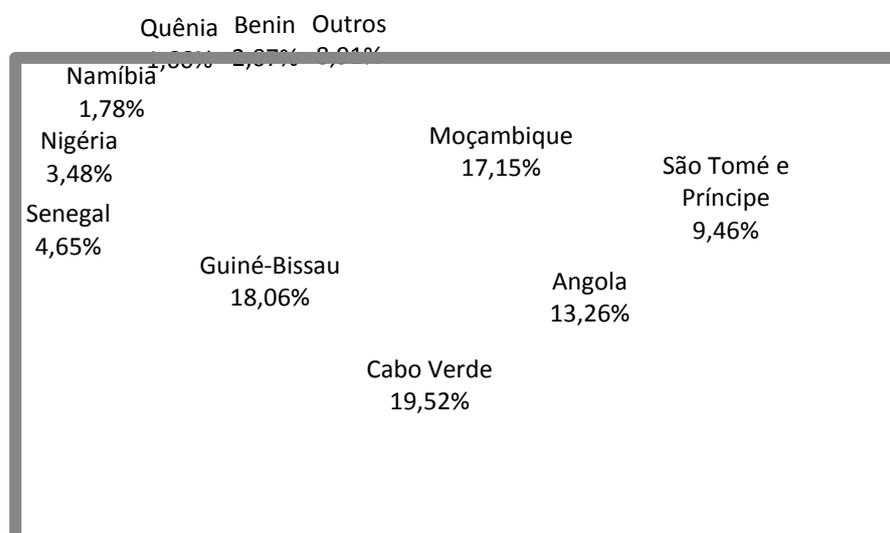
Apesar dos PALOP continuarem sendo a principal destinação da CTPD brasileira, importantes ações também começaram a ser desenvolvidas em outros países, como Senegal, Nigéria, Benin, Namíbia, Quênia, entre outros.

A Namíbia foi o primeiro país não-lusófono a receber a cooperação técnica brasileira. A partir de 2003, a cooperação ganhou impulso e seis ações nas áreas de saúde, agricultura e desenvolvimento urbano foram desenvolvidas até o final do primeiro mandato do governo Lula.

No Senegal, a cooperação brasileira ampliou-se a partir da visita do Presidente Lula ao país, em 2005. Na ocasião, o governo se comprometeu a colocar à disposição do Senegal a experiência brasileira em matéria de produção de biodiesel, o que engendrou nos anos seguintes a implementação de duas ações voltadas para essa temática. Até 2006, também foram implementadas outras quatro atividades na área de

agricultura em parceria com a Embrapa e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

O gráfico abaixo demonstra a distribuição das ações de cooperação por país no continente africano (%):



Fonte: MRE/ABC, 2007

Cabe observar que na África do Sul, país com o qual o Brasil vem desenvolvendo uma parceria estratégica, nomeadamente o Fórum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul – IBAS, não há uma presença expressiva da CTPD brasileira. Segundo Pio Penna Filho, o nível de desenvolvimento da África do Sul permite que os dois países cooperem em bases igualitárias em diversos campos. A África do Sul poderia cooperar com o Brasil na área de mineração, uma vez que detém tecnologia de ponta no setor minerador e o Brasil, por sua vez, poderia contribuir no campo da saúde pública, tendo em vista que a África do Sul é um dos países mais atingidos pela epidemia de AIDS no continente africano.

Entre as áreas temáticas em que se processa a cooperação técnica brasileira com os diferentes países africanos, predominam a saúde, a formação profissional, a agropecuária e a educação. Quanto à cooperação na área da saúde, destaca-se que as ações priorizam programas de prevenção e controle do HIV/AIDS, um dos principais desafios dos países africanos e uma das áreas mais bem sucedidas da CTPD brasileira.

No âmbito do discurso diplomático, a cooperação técnica prestada aos países africanos aparece entre as referências mais recorrentes, contrastando com a prioridade geral dada à América do Sul na política externa do governo Lula. O governo enfatiza principalmente as motivações solidárias dessa cooperação, seguindo as linhas contidas no programa do Partido dos Trabalhadores que previa uma “política internacional de solidariedade entre os povos oprimidos”. Esse discurso é ainda mais visível em relação à África tendo em vista as motivações de ordem moral para a cooperação com o continente expressas no discurso pronunciado pelo Presidente Lula, em visita à África do Sul: “O Brasil tem uma dívida com a África. Uma dívida de reconhecimento pela contribuição, em condições de sofrimento e opressão, que milhões de africanos deram a construção do Brasil” (*apud* Puente, 2008, p.166).

Nesse sentido, a CTPD brasileira tem buscado não reproduzir os mecanismos da cooperação Norte-Sul, mas desenvolver relações baseadas em interesses comuns. Em maio de 2003, no Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio, realizado em Fortaleza, intelectuais e agentes diplomáticos ressaltaram a necessidade de romper com o assistencialismo internacional presente na cooperação técnica tradicional e estabelecer ações que realmente promovam um desenvolvimento sustentável e equitativo. Para tanto, a CTPD brasileira tem procurado elaborar projetos privilegiando o conceito de desenvolvimento de capacidades e a promoção de mudanças estruturais que assegurem a autonomia na condução dos processos de desenvolvimento.

Cabe ressaltar que a solidariedade anunciada com a África associa o interesse nacional ao compromisso ético para com o continente. A crescente demanda pela cooperação técnica prestada pelo Brasil por parte dos países africanos demonstra não somente a qualidade das ações empreendidas, mas também a efetividade desse mecanismo para alcançar um dos principais objetivos da política externa, qual seja, o adensamento das relações com os países em desenvolvimento.

## CONCLUSÃO

O presente estudo procurou analisar a CTPD brasileira durante o primeiro mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006), destacando essencialmente a cooperação prestada pelo Brasil ao continente africano e a sua relação com a política externa.

Ao analisar o modelo de cooperação adotado pelo Brasil, é possível observar que a CTPD brasileira procura assegurar a maior horizontalidade possível à cooperação, respeitando os contextos sociais, culturais e institucionais do país beneficiado. Entretanto, é importante ressaltar que a CTPD, apesar de não se propor a reproduzir os mecanismos da cooperação Norte-Sul, também não pressupõe necessariamente uma relação entre iguais. Segundo Puente (2008), seria pouco realista imaginar que a cooperação pudesse ocorrer de forma efetiva sem que pelo menos um dos atores tivesse um nível de desenvolvimento intermediário.

Apesar dessa constatação, a cooperação brasileira tem procurado não reeditar o superado conceito de “assistência internacional”. A CTPD brasileira tem por objetivo transmitir conhecimentos técnicos e promover capacidades de modo a possibilitar o autodesenvolvimento do país parceiro. Nesse sentido, Brasil procura evitar a prevalência da cooperação com base exclusiva na oferta vinculando os programas de cooperação às prioridades nacionais de desenvolvimento e priorizando ações de maior impacto e efeitos multiplicadores.

Não obstante a legitimidade e a credibilidade da cooperação técnica prestada pelo Brasil, o Ministério das Relações Exteriores, por meio da Agência Brasileira de Cooperação, ainda enfrenta problemas capazes de minar a eficiência e a efetividade das ações. Conforme mencionado no terceiro capítulo, a falta de um marco legal específico dificulta a gestão dos recursos humanos e financeiros pela ABC. Acrescenta-se, ainda, a falta de um processo continuado de acompanhamento e avaliação dos projetos, o que não permite à Agência aferir os resultados produzidos no país

beneficiado. As falhas metodológicas e de avaliação de resultados impedem uma avaliação dos impactos da cooperação prestada na realidade socioeconômica dos países beneficiados. No entanto, a demanda crescente e recorrente pela CTPD brasileira permite inferir que, em geral, os projetos e atividades têm alcançado resultados positivos.

Em 2005, a ABC superou parte dos problemas institucionais que impediam a expansão das ações de cooperação técnica. A partir desse período, nota-se uma diversificação temática e geográfica dos projetos e atividades, que contemplam principalmente países da América Latina e Caribe, África e Timor Leste. Na região do Caribe, a cooperação com o Haiti merece destaque, uma vez que teve grande impulso a partir de 2004, quando o Brasil assumiu o comando da missão de paz. A África, que já liderava em termos de recursos empreendidos, passou também a ter uma participação mais significativa no que diz respeito ao número de projetos e atividades desenvolvidas. Apesar das ações concentrarem-se, especialmente, nos países de expressão portuguesa, outras regiões também passaram a ser contempladas pela CTPD brasileira, entre as quais se destacam Senegal, Nigéria, Camarões e Benin.

No caso da África, os interesses comuns e o objetivo compartilhado de superação dos entraves ao desenvolvimento social e econômico do país possibilitaram o estabelecimento de projetos de cooperação em diversas áreas. Entre as áreas prioritárias, predominam a saúde, a formação profissional, a agropecuária e a educação. Na área da saúde, as ações priorizam, sobretudo, programas de prevenção e controle do HIV/AIDS, um dos principais desafios dos países africanos.

A aproximação do Brasil com o continente africano, refletida na reabertura e ampliação de postos diplomáticos, nas visitas do Presidente Lula ao continente e também na atuação do Brasil na área de cooperação técnica, tem despertado algumas interpretações. Apesar da retórica idealista que enfatiza uma política de solidariedade, deve-se reconhecer o viés político dessa reaproximação, uma vez que não há dúvidas de que maiores

compromissos e maior exposição contribuem para o fortalecimento do Brasil no cenário internacional e, conseqüentemente, aumentam a influência do país nos foros multilaterais.

Dentro dessa perspectiva, a CTPD aparece como um importante instrumento para o alcance dos objetivos da política externa, uma vez que permite ao país aprofundar as relações com os países do Sul. No governo Lula, essa tendência à utilização instrumental da CTPD é mais perceptível em função da ênfase da política externa na cooperação Sul-Sul e da adoção, no campo internacional, do tema do combate à fome e à pobreza.

Não obstante os indícios de interesses políticos e econômicos por detrás da retórica idealista, a CTPD brasileira tem buscado contribuir para o desenvolvimento dos países parceiros de forma efetiva por meio de mudanças qualitativas, sustentáveis e transformadoras da realidade socioeconômica, sem reproduzir a já conhecida ajuda externa Norte-Sul.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 47, n.1, p. 162-184, 2004.

\_\_\_\_\_. *Uma nova 'arquitetura' diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006)*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 49, n.1, p.95-116, 2005.

AMADOR, Ethel Abarca. *El Nuevo Rostro de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y las Nuevas Tendências Internacionales*. Ciencias Sociales, 94, 169-188, 2001.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. *A cooperação como instrumento da política externa brasileira*. Revista Via ABC (edição de junho), Brasília: ABC/MRE, p. 16, 2006.

\_\_\_\_\_. *Perspectivas da Cooperação Internacional*. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). *Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão*. Edusp. SP, 1994, p. 149-163.

AYLLÓN PINO, Bruno. *O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas*. Revista Economia e Relações Internacionais da FAAP, São Paulo, vol. 4, n.8, 2006.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. *Ações de cooperação Sul-Sul executadas pelo Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007.

CAMPOS, Rodrigo Pires de. *A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento do Brasil: Limites e Perspectivas da Política Externa Nacional*. In: Silva, K. C.; Schroeter, S. (Org.). *Timor-Leste por trás do palco cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p.343-358.

\_\_\_\_\_. *Novas dimensões da negociação na cooperação internacional: a experiência da ajuda externa financeira no Brasil*. Revista Cena Internacional, vol.7, n.1, p.133-150, 2005.

CERVO, Amado Luiz. *Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 37, n.1, p.37-63, 1994.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea. *Organizações Internacionais: História e Práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. *Introdução às Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.

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

MACHADO, Fernando Vieira. *Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento: o Brasil e os países da América Latina*. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília. Brasília, 2004.

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

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque *et al.* *As Relações Brasil-África: de 1990 a 2005*. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006, p.211-242.

MOUREIRA, Lauro Barbosa da Silva. *A ABC e a cooperação internacional*. Revista Via ABC, Edição de julho, Brasília: ABC/MRE, 2005.

PECEQUILLO, Cristina Soreanu. *A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical*. Revista Brasileira de Política Internacional vol.51, n.2, 2008.

PENNA FILHO, Pio. *África do Sul e Brasil: diplomacia e comércio (1918-2000)*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol.44, n.1, p.69-93, 2001.

PIMENTEL, José Vicente de Sá. *Relações entre o Brasil e a África subsaariana*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 43, n.1, p.5-23, 2000.

PUENTE, Carlos Alfonso. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. LIII Curso de Altos Estudos, 2008.

RAMOS, Bárbara Oliveira. *A Cooperação Internacional e os Debates Teóricos: um estudo de caso sobre a atuação da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) no Brasil*. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

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

SARAVA, José Flávio Sombra. *África e Brasil: o Fórum de Fortaleza e o relançamento da política africana do Brasil no governo Lula*. In: SARAVA, José Flávio Sombra; COELHO, Pedro Motta Pinto (Org.). *Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio*. Brasília: IBRI, 2004, p.295-307.

\_\_\_\_\_. *O lugar da África. A dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

SILVEIRA, Alexandre Prestes. *Cooperação Técnica: Realidade e Perspectivas no Continente Africano; Um Caso Especial: Cooperação com os PALOPS*. In: COELHO, Pedro Motta Pinto; MENDONÇA, Hélio Magalhães de (Org.). *Relações Brasil-África: um colóquio*. Brasília: MRE, 2002, p.285-292.

SOARES, Guido. *A cooperação técnica internacional*. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). *Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão*. Edusp. SP, 1994, p. 165-218.

SOUTO MAIOR, Luiz. A. P. *Dois anos de "presença soberana": uma reflexão sobre a política externa do governo Lula*. *Revista Cena Internacional*, vol. 6 n. 2, p.53-72, 2004.

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

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação*. *Contexto Internacional*, vol. 29, n.2, p.273-335, 2007.

## **SÍTIOS CONSULTADOS NA INTERNET**

Agência Brasileira de Cooperação, disponível no endereço eletrônico: <http://www.abc.gov.br/ct/ct.asp>

Agência Brasileira de Cooperação, Pesquisa de Projetos de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, disponível no endereço eletrônico: [http://www.abc.gov.br/ct/pesquisa\\_projetosctpd.asp](http://www.abc.gov.br/ct/pesquisa_projetosctpd.asp)

Agência Brasileira de Cooperação, Histórico da Cooperação Técnica Brasileira, disponível no endereço eletrônico: [http://www.abc.gov.br/ct/historico\\_ct.asp](http://www.abc.gov.br/ct/historico_ct.asp)

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Diplomacia presidencial: cronologia de viagens e visitas, 2002-2007*. Atualizado em abril de 2006. Disponível no endereço eletrônico: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1584ViagVisitLula02a06.pdf>