



DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA.

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICA INTERNACIONAL COMPARADA

ORIENTADOR: PROF. DR. PIO PENNA FILHO

AUTORA: MAÍRA DA SILVA FEDATTO

A FIOCRUZ E A COOPERAÇÃO PARA A ÁFRICA NO GOVERNO LULA

Dezembro de 2013

MAÍRA DA SILVA FEDATTO

A FIOCRUZ E A COOPERAÇÃO PARA A ÁFRICA NO GOVERNO LULA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, para obtenção de título de Mestre em Política Internacional Comparada.

ORIENTADOR: PROF. DR. PIO PENNA FILHO

Brasília
2013

A meus pais.

AGRADECIMENTOS

“Mestre não é quem sempre ensina, mas quem de repente aprende”.

(Guimarães Rosa, *Grande Sertão Veredas*)

Primeiramente, agradeço à Universidade de Brasília e, sobretudo, ao Instituto de Relações Internacionais que me proporcionaram dois anos de constante aprendizado, crescimento e amadurecimento acadêmico. Aos sempre prestativos e queridos Anderson e Odalva.

À CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pela concessão da bolsa de estudos.

Aos profissionais da FIOCRUZ que me receberam tão bem em suas duas sedes, Brasília e Rio de Janeiro, e proporcionaram fácil acesso a todos os documentos.

Agradeço aos colegas de curso que tornaram os momentos difíceis mais leves e divertidos, e as discussões em sala de aula sempre produtivas e instigantes.

Agradeço ao corpo docente do IREL. Professores de qualidade indescritível que foram essenciais para o conhecimento adquirido.

A meu orientador, Pio Penna Filho, mais que um professor, um ombro amigo, sempre com palavras reconfortantes e pelas contribuições e conselhos decisivos para esta dissertação.

Às amigas Silvana Moura, Paloma Rolhano, Nátali Gabe, Ana Paula Rossetto, pelo apoio, pela presença, pela distração e diversão nos momentos mais oportunos.

A Bruno Nadalutti, sempre presente, sempre paciente, sempre incentivador.

A Rose Nadalutti pelo abrigo e carinho que me proporcionou no Rio de Janeiro na última – e estressante – semana de pesquisa documental.

À minha irmã, Samara Fedatto, pela presença mesmo que distante e pelos ideais compartilhados.

A Nilce e Euclides Fedatto, pela confiança inabalável, pelas revisões, pelos conselhos, pela ajuda infinita e pelo exemplo – de pais e professores – que me incentivaram a iniciar essa caminhada pela vida acadêmica.

“Todo caminho é resvaloso. Mas, também, cair não prejudica demais – a gente levanta, a gente sobe, a gente volta”. (Guimarães Rosa. Grande Sertão: Veredas)

RESUMO

A cooperação técnica entre os países em desenvolvimento surgiu a partir do reconhecimento da urgência e da dimensão dos problemas com os quais a comunidade mundial necessitava enfrentar. O Brasil ao transferir técnicas e tecnologias eficazes para os países em desenvolvimento, sem visar ao lucro ou estabelecer condicionalidades, consolida-se como protagonista na Cooperação Sul-Sul. A Cooperação Técnica para o Desenvolvimento (CTPD) recebeu grande ênfase ao longo dos dois mandatos do governo de Lula. Globalmente, o Brasil busca assumir a liderança nos esforços de construir relações mais estáveis entre saúde e política externa. Tanto no discurso quanto na prática, a CTPD em saúde brasileira realizada pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) busca uma transferência de conhecimentos técnicos, além de caracterizar-se por uma ênfase na capacitação de recursos humanos, pelo emprego de mão-de-obra local e pela concepção de projetos que reconheçam as particularidades de cada país e com o objetivo de proporcionar o desenvolvimento do país parceiro.

Palavras-chave: política externa, cooperação internacional em saúde, FIOCRUZ, Governo Lula

ABSTRACT

Technical cooperation among developing countries emerged from the recognition of the urgency of the problems with which the world community needed to face. Brazil transfers effective techniques and technology to developing countries, without aiming for profit or establish conditionalities, consolidates itself as the protagonist in the South-South Cooperation. The Technical Cooperation among Developing Countries (TCDC) received great emphasis over the two terms of the Lula government. Globally, Brazil seeks to take the lead in efforts to build more stable relationship between health and foreign policy. Both in discourse and in practice, Brazilian TCDC in health, accomplished by Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) seeks a transfer of technical knowledge, and is characterized by an emphasis on the training of human resources, the employment of local work place and the design of projects that recognize particularities of each country and aiming to provide the development of the partner country .

Keywords : foreign policy , international health cooperation , FIOCRUZ, Lula Government

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1. Cooperação Internacional: um olhar sobre o pluralismo e a solidariedade no mundo.....	18
1.1 . O Surgimento e Evolução da Cooperação Internacional.....	18
1.1.1 Da Cooperação Vertical para a Horizontal.....	24
1.2 . A Cooperação Internacional como estratégia da Política Externa Brasileira.....	25
1.3 . A Cooperação nos debates de Teorias de Relações Internacionais.....	35
1.3.1. O Realismo e a Interdependência Complexa: a Cooperação Sul-Sul numa Perspectiva Teórica de RI	38
CAPÍTULO 2. Continente Africano no Governo Lula: uma prioridade declarada	48
2.1 . A África na Política Externa Brasileira: convergências e divergências.....	48
2.1.1. A África na Política Externa Independente (PEI).....	53
2.1.2. O Continente Africano no Regime Militar.....	57
2.1.3. De Sarney a FHC: onde está a África?.....	62
2.2 . A Política Externa do Governo Lula (2003-2010).....	68
2.2.1. A Política Externa de Lula para a África.....	74
2.2.2. O Segundo Mandato de Lula.....	78
2.3 . O Governo Lula e a Cooperação Internacional para o Continente Africano.....	80
CAPÍTULO 3. Fundação Oswaldo Cruz e a Cooperação no Continente Africano.....	85
3.1 – Plano Estratégico de Cooperação em Saúde (PECS) da CPLP.....	85
3.2 – Fundação Oswaldo Cruz.....	87
3.2.1- Fiocruz e a Cooperação no continente africano.....	89
3.3 – Projetos da Fiocruz na África.....	90
3.3.1 - Capacitação dos Sistemas de Saúde.....	91
3.3.2 – Cursos de Pós-Graduação.....	94
3.3.3 – Capacitação Profissional do Hospital Josina Machel.....	97
3.3.4- Implantação do Banco de Leite Humano.....	99
3.4 – O Brasil e o combate internacional contra o HIV.....	101

3.4.1- Fábrica de Antirretrovirais e outros medicamentos.....	103
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	113

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 Acordos vigentes de cooperação técnica do Brasil com a Ásia e Leste Europeu	p.27
TABELA 2 Acordos vigentes de cooperação técnica do Brasil com a América do Sul	p.28
TABELA 3 Acordos vigentes de cooperação técnica do Brasil com a África	p.29-31
Propostas de FHC para a política externa brasileira no período 1995-2002	p. 64-67
TABELA 4 Projetos de Cooperação em Saúde Analisados	p.97

ÍNDICE DE SIGLAS

Agência Brasileira de Cooperação (ABC)

Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES)

Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e o Caribe (CEPAL)

Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT)

Comunidade Econômica dos Estados da África Oriental (ECOWAS)

Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)

Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)

Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (CID)

Cooperação Técnica Internacional (CTI)

Cooperação Técnica para o Desenvolvimento (CTPD)

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Missão Brasileira de Cooperação Técnico-Militar (MBCTM).

Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA)

Nova Aliança para o Desenvolvimento da África (NEPAD)

Organização das Nações Unidas (ONU)

Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Organização para Libertação da Palestina (OLP)

Organização Mundial do Comércio (OMC)

Organização Mundial da Saúde (OMS)

Planos Estratégicos de Cooperação em Saúde (PECS).

Plano de Ação de Buenos Aires (PABA)

Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano (REDEBHL-BR)

Sistema Único de Saúde (SUS)

Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN)

União Africana (UA)

INTRODUÇÃO

A busca brasileira por uma maior atuação no cenário internacional pode ser exemplificada tanto pela diversificação de seu comércio exterior, quanto pela aposta política no multilateralismo, bem como suas tentativas de reformar as principais instituições internacionais, e sua consolidação como líder regional sul-americano. Objetivando um maior protagonismo internacional, a atuação da diplomacia nacional tem tornado a política externa brasileira mais politizada e mais aberta a novos atores. Entretanto, é importante lembrar que a ação externa do Brasil continua orientada pelos princípios históricos das relações internacionais, entre os quais: pacifismo, globalismo, pragmatismo, juridicismo, universalismo.

Com a ascensão de Luís Inácio Lula da Silva à presidência, em 2003, o Estado Logístico¹ inaugura uma readequação da inserção internacional brasileira, lançando mão das vantagens comparativas do país, fortalecendo-a e buscando cada vez mais mercados consumidores para os produtos brasileiros. O globalismo é o guia das relações brasileiras a novos parceiros internacionais, além de fortalecer as parcerias antigas com a União Europeia e os Estados Unidos, mas agora essas parcerias são mais autônomas do que antigamente. Além disso, nos esquemas multilaterais, como a OMC e a ONU, o papel do Brasil vem se tornando cada vez mais ativo diante das mudanças no cenário global. O pragmatismo conduz a política externa ao estabelecimento de relações realistas com as principais potências e à busca do desenvolvimento interno por meio da ação externa. Nesta direção, a articulação brasileira com os países do Sul (“cooperação sul-sul”) insere-se no contexto de fortalecimento dos países da região para tornar a inserção no mercado global mais simétrica possível.

Um dos principais reflexos do pragmatismo da PEB é a utilização da cooperação internacional visando o posicionamento do Brasil como uma liderança no cenário internacional. De acordo com Agência Brasileira de Cooperação (ABC) “essa cooperação representa uma ferramenta de política externa porque projeta internacionalmente o país que contribui para a construção de um mundo mais justo e equilibrado, melhora as relações bilaterais, facilitando o diálogo e a busca de consensos em muitas áreas e fóruns internacionais.” (REVISTA IPEA).

¹ Logístico é aquele Estado que não se reduz a prestar serviço, como fazia à época do desenvolvimento, nem assistir passivamente às forças do mercado e do poder hegemônico, como se portava à época do neoliberalismo. Logístico porque exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais. (...) Esse novo paradigma introduzido por Cardoso e consolidado por Lula não admite que diante das forças internacionais os governos sejam incapazes de governar. (CERVO, 2008, p. 494)

É importante lembrar que a mudança de comportamento e de percepção da política externa em face do sistema internacional, possibilitou sua transformação em uma política externa ativa e solidária. Com isso, a presente dissertação procura discorrer sobre o papel da cooperação, especificamente na área da saúde através das ações da Fiocruz, para a construção e projeção do poder brasileiro no cenário internacional.

O tema política externa suscita estudos e investigações que enfoquem o processo histórico de sua incorporação como elemento chave e estratégico nas relações entre os países, a geração e sustentação de garantias pelas sociedades e Estados, a discussão dos seus condicionantes históricos, a afirmação de seu imperativo universal, o debate sobre motivações e efeitos socioeconômicos e culturais, o grau e qualidade da sua efetivação, dentre outros.

O interesse pela política externa brasileira é pessoal, todavia em tempos de globalização faz sentido e é relevante indagar sobre a política externa como uma atividade que defende os interesses de um Estado em função da existência de outros atores. Antes, contudo, é preciso esclarecer que neste estudo *política externa*, é entendida como as estratégias de Governo e coordenação das atividades dos seus diplomatas, espalhados pelo mundo, em função dos interesses da Nação, bem como a adequação dessas estratégias, às exigências do local ou dos foros onde o Estado se faz presente.

Com essa perspectiva, elaborou-se o problema da pesquisa nos seguintes termos: *Como foi a construção da política externa brasileira de cooperação técnica para a África no governo de Luís Inácio da Silva – Lula? Como ocorreu o processo? O que estava em jogo: as necessidades dos países africanos ou a estratégia de inserção internacional do Brasil? Qual a finalidade da cooperação brasileira para a África na área da saúde, por meio da FIOCRUZ: geração de conhecimento ou transferência de conhecimento ou formação de pesquisadores? Ou todas elas? É possível perceber alguma prioridade entre esses objetivos?*

A Política Externa de Lula para o continente africano no âmbito da cooperação técnica na área da saúde foi um marco, tendo em vista que operou como componente da nova regulação da política externa permitindo ao Estado alargar a presença brasileira e fortalecer o relacionamento do Brasil com países do chamado “terceiro mundo”, principalmente os africanos. Nessa direção, buscaram-se mudanças de valores, atitudes, comportamentos e representações na esfera da política externa brasileira.

Procedimentos e técnicas de pesquisa

Em nossa pesquisa procuramos compreender um pouco mais do cenário da política externa brasileira, para isso buscamos documentos nos quais fosse possível desvelar seu processo de elaboração. Comprendemos que a essência do homem é o conjunto das relações sociais e a premissa de toda história humana é a existência de indivíduos humanos viventes.

Realizamos uma pesquisa qualitativa, desenvolvida por meio de estudos bibliográficos e histórico-documental, tendo auxílio da análise de conteúdo. A análise documental foi complementada com entrevistas como forma de ampliar as possibilidades de interpretação do tema em foco. A pesquisa qualitativa para Bogdan e Biklen (1982, *apud*, Lüdke & André 1986, p.13) “[...] envolve a obtenção de dados descritivos, obtidos no contato direto do pesquisador com a situação estudada, enfatiza mais o processo do que o produto e se preocupa em retratar a perspectiva dos participantes”.

A abordagem qualitativa possibilita uma visão dos documentos analisados de forma mais abrangente, pois o investigador se preocupa com o contexto, a palavra escrita assume particular importância, tanto no registro dos dados como para disseminação de resultados. A ênfase da abordagem qualitativa está no processo e não no resultado ou no produto. O processo de análise dos dados é como um funil: as coisas estão abertas de início (ou no topo) e vão-se tornando mais fechadas e específicas no extremo. O investigador planeja utilizar parte do estudo para perceber quais são as questões mais importantes.

Já a análise documental segundo Caulley (2004, *apud*, Lüdke & André 1986, p.38), “[...] busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse. Certamente através dos traços que foram deixados, dos vestígios não apagados que representam ou dizem sobre sociedades passadas”. Entendendo, como alerta Lopes e Galvão (2001, p. 80) baseadas em Febvre que: “[...] no limite, todo documento é mentira, na medida em que só tomamos conhecimentos daquilo que o passado quis que fosse memorável”. Ou seja, estamos conscientes, como explica Bacellar (2006, p. 63,64) que:

Documento algum é neutro, e sempre carrega consigo a opinião da pessoa e/ ou do órgão que o escreveu [...] Acima de tudo, o historiador precisa entender as fontes (provas) em seus contextos, perceber que algumas imprecisões demonstram os interesses de quem escreve [...] o historiador não pode se submeter à sua fonte (prova), julgar que o documento é a verdade, [...] ser historiador exige que se desconfie das fontes (prova), das intenções de quem a produziu, somente entendidas com o olhar crítico e a correta contextualização do documento que se tem

em mãos.

Coerente com a citação acima, procuramos sempre que possível desmistificar o documento, ou seja, tentar superar o deslumbre diante dele. Nosso trabalho com o material escrito não é só levar em conta os documentos, mas também suas ausências. Tanto uma situação quanto outra são possibilidades de produzir conhecimento sobre o tema proposto.

A partir da seleção dos documentos fez-se necessária a utilização da análise de conteúdo e para isso utilizamos o conceito elaborado por Krippendorff (1980) citado por Lüdke & André 1986, p.41 “[...] uma técnica de pesquisa para fazer inferências² válidas e replicáveis dos dados para o seu contexto”. A validade dessa técnica depende de sua coerência com a teoria que ilumina o estudo e o objetivo da pesquisa.

Apoiamo-nos, também, nas reflexões de Franco (2005, p. 13) que afirma que o ponto de partida da análise de conteúdo é a mensagem, “[...] Necessariamente ela expressa um significado e um sentido. [...] estão necessariamente vinculadas às condições de contextuais de seus produtores”.

Neste sentido, a análise de conteúdo assenta-se nos pressupostos de uma concepção crítica e dinâmica da linguagem. Linguagem, aqui entendida, como uma construção real de toda sociedade e como expressão da existência humana que, em diferentes momentos históricos, elabora e desenvolve representações sociais no dinamismo internacional que se estabelece entre linguagem, pensamento e ação. (FRANCO, 2005, p. 14)

Não é possível deixar de perceber como afirma Franco (2005, p. 16) a relação que deve existir entre o conteúdo da mensagem e outro dado. O liame entre este tipo de relação deve ser representado por alguma forma teórica, assim toda análise de conteúdo implica comparações contextuais.

É, portanto, com base no conteúdo manifesto e explícito que se inicia o processo de análise. Isso não significa descartar a possibilidade de se realizar uma sólida análise acerca do conteúdo “oculto” das mensagens e de suas entrelinhas, o que nos encaminha para além do que pode se identificado, quantificado e classificado para o que pode ser decifrado mediante códigos especiais e simbólicos. (FRANCO, 2005, p. 23, 24)

² Sobre o conceito de inferência nos baseamos em Franco (2005, p. 25) ao qual afirma que [...] uma importante finalidade da análise de conteúdo é produzir inferências sobre qualquer um dos elementos básicos do processo de comunicação. [...] o analista tira partido do tratamento das mensagens que manipula, para *inferir* (de maneira lógica), conhecimentos que extrapolem o conteúdo manifesto nas mensagens e que podem estar associados a outros elementos (como o emissor, suas condições de produção, seu meio abrangente etc.) Tal como um detetive, o analista trabalha com índices cuidadosamente postos em evidências por procedimentos mais ou menos complexos.

Para Franco (2005) é preciso valorizar na análise de conteúdo a interpretação, isto é, buscar o que está ‘latente’. Como assevera Ginzburg (1989, p. 144, 149, 150) [...] É necessário examinar os pormenores mais negligenciáveis [...] as pistas, os sintomas, os indícios, signos pictóricos [...] centrado sobre os resíduos, sobre os dados marginais considerados reveladores. Método interpretativo no qual detalhes aparentemente marginais e irrelevantes são formas essenciais de acesso a uma determinada realidade.

Quanto às fontes, utilizamos publicações e documentos oficiais do Ministério das Relações Exteriores, especialmente telegramas trocados entre o Itamaraty e as embaixadas brasileiras nos países africanos. Via FIOCRUZ e ABC foram utilizados os projetos – e revisão de projetos – assinados ou não pelo governo brasileiro. São eles: “Projeto de Capacitação do Sistema de Saúde de Angola”, “Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Cultural e Científica entre o Governo da República de Angola e o Governo da República Federativa do Brasil na Área de Formação de Docentes em Saúde Pública em Angola”, “Apoio Técnico para Implementação de Banco de Leite Humano em Cabo Verde”, “Relatório da Missão da Fiocruz a Cabo Verde”, “Projeto de Capacitação em Produção de Medicamentos Antirretrovirais”, “Projeto de Fortalecimento do Instituto Nacional de Saúde em Moçambique”, “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para a Instalação da Sede do Escritório Regional da Fiocruz para a África”. Já as fontes secundárias são as produções intelectuais sobre o tema. Utilizamos também a entrevista como recurso complementar para o entendimento do tema.

Assim, realizou-se entrevista com José Luis Telles, diretor do escritório de representação da Fiocruz em Moçambique - na busca de informações substantivas “[...] e versões particularizadas, uma visão de conjunto do universo estudado”. (ALBERTI, 2005, p.173). Utilizamos a entrevista ciente de suas limitações, mas a nosso ver ela enriqueceu as reflexões porque foi tomada como contraponto e complemento das fontes escritas documentais.

Desenvolvimento do Trabalho e Estrutura

O desenvolvimento do trabalho foi realizado em cinco etapas. Primeiramente procedemos a identificação e seleção de obras bibliográficas sobre o tema. A seguir, realizamos estudos com vistas a contextualizar o cenário da cooperação técnica no âmbito da política externa brasileira. A terceira etapa foi de estudo teórico-metodológico com vistas a elucidar

conceitos que balizam o tema em foco. Numa quarta etapa realizamos a análise dos documentos e realizamos a entrevista complementar. Finalmente a quinta etapa foi de organização de todos os dados coletados na forma de um texto monográfico.

O texto está organizado em três capítulos, mais Introdução, Considerações Finais e Referências. O primeiro capítulo intitulado *Cooperação Internacional: um olhar sobre o pluralismo e a solidariedade no mundo* situa o tema que ora nos ocupa: o lugar da África na Política Externa do Governo de Luís Inácio da Silva (Lula), 2003/2010. Desse modo, foi dividido de forma que primeiro apresenta o surgimento e a evolução da Cooperação Internacional e suas influências no relacionamento entre os países. Na sequência analisa a Cooperação Internacional entendida como a transferência de conhecimentos para aplicação em processos de desenvolvimento, como um instrumento estratégico da política externa brasileira, bem como uma estratégia na defesa das relações sociais que promovam o pluralismo, a solidariedade, a igualdade e a paz. O capítulo se completa com uma revisita às principais teorias das Relações Internacionais.

O segundo capítulo intitulado *Continente africano no governo Lula: uma prioridade declarada* foi organizado em três itens. Inicialmente retoma a política externa brasileira para a África a guisa de um pano de fundo necessário para o entendimento dos dois itens a seguir, a política externa de Lula para a África e o lugar ocupada pela cooperação internacional para esse continente em seu governo.

A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e a Cooperação no Continente Africano é o título do terceiro capítulo, neste a partir das constatações descritas no primeiro e segundo capítulos recupera e analisa os acordos de cooperação no âmbito da saúde - realizados por ação da FioCruz - entre o Brasil e a África. Antes, o estudo apresenta um histórico da cooperação na saúde, bem como, a atuação do Brasil na área. A seguir, analisa-se os documentos dos arquivos da FioCruz e do MRE, além da entrevista realizada com José Luis Telles. O Capítulo se completa verificando o “escrito” – o Acordo – e o “feito” - os reais benefícios para os países que receberam a cooperação -.

Nas Considerações Finais verificamos se as questões postas como problema foram respondidas e se nossa hipótese foi confirmada.

Finalmente cumpre-nos concordar com Aníbal Machado (1957) que “o melhor momento da flecha não é o da sua inserção no alvo, mas o da trajetória entre o arco e a chegada –

passaio fremente”. De fato, escrever uma dissertação de mestrado, na solidão dos arquivos, “escarafunchando as fontes” é mais rico e enriquecedor do que ter em mãos o resultado dessa caminhada. Enfim, produzir um trabalho intelectual não é tarefa fácil, requer disciplina, renúncia, persistência e uma boa dose de paciência. Oxalá aqueles que se interessam pela cooperação brasileira em saúde para o continente africano encontrem nestas reflexões estímulo para continuar revelando o universo pouco conhecido da política externa.

CAPÍTULO 1

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: UM OLHAR SOBRE O PLURALISMO E A SOLIDARIEDADE NO MUNDO

O presente capítulo primeiramente apresenta o surgimento e a evolução da Cooperação Internacional e suas influências no relacionamento entre os países. Mais além, analisa especificamente a Cooperação Internacional entendida como a transferência de conhecimentos para aplicação em processos de desenvolvimento, como um instrumento estratégico da política externa brasileira, bem como uma estratégia na defesa das relações sociais que promovam o pluralismo, a solidariedade, a igualdade e a paz. Por último, fará além de uma revisita às principais teorias das Relações Internacionais, uma relação entre a Cooperação e essas teorias, especificamente no que tange a forma como o Realismo e a Interdependência Complexa entendem e explicam a cooperação.

1.1 . O Surgimento e Evolução da Cooperação Internacional

Conforme Pino (2006, p.40), a palavra *cooperar* significa, “[...] atuar conjuntamente com outros para conseguir um mesmo fim”. Assim, é possível afirmar que a necessidade de cooperação entre os países no cenário internacional sucedeu a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e suas consequências devastadoras, especialmente para a Europa. Nessa direção, a Liga das Nações – criada em 1919, pelo Tratado de Versalhes – pode ser interpretada como um primeiro passo rumo à cooperação, ou seja, a busca de conciliação dos diversos interesses nacionais privilegiando soluções conjuntas para que a paz fosse assegurada, evitando, dessa forma, outra guerra. A cooperação, entretanto, teve sua presença *de facto* consolidada nas relações internacionais quase três décadas depois, no artigo primeiro da Carta das Nações Unidas³:

The purposes of United Nations are: to maintain international peace and security (...); to develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace; to achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or

³ A Organização das Nações Unidas (ONU) foi idealizada durante a Segunda Guerra Mundial e passou a existir, oficialmente, em outubro de 1945.

humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion (CHARTER OF UNITED NATIONS, 1945, article 1)

Após a Segunda Guerra Mundial, (1939-1945), parte do mundo estava desestruturado econômica e socialmente. A necessidade do retorno à estabilidade alavancava a instrumentalidade da Cooperação para o Desenvolvimento. Sua origem está intimamente ligada à criação das Nações Unidas em 1945, ao Plano Marshall em 1948, ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial, os dois últimos são resultados das negociações de Bretton Woods em 1944. (PUENTE, 2010). A partir de então, a cooperação internacional tornou-se uma prática institucionalizada entre a maioria dos Estados. Nesse sentido, a Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁴ pode ser considerada protagonista no que tange a cooperação para o desenvolvimento, pois se firmou como um fórum de concertação entre os países doadores.

Esclarecemos, primeiramente, que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento designa o fluxo de recursos públicos (financeiros ou técnicos) oriundos de Estados ou Organizações Internacionais que têm como objetivo declarado o desenvolvimento econômico e social dos países receptores (PINO, 2006). Exclui-se, contudo, a ajuda humanitária e a ajuda militar.

O período da Guerra Fria pautado na lógica da Segurança Internacional que polarizou o mundo entre duas superpotências, influenciou em certa medida os canais de afluxo para a Cooperação Internacional. Letícia Pinheiro (2004) destaca a relação entre o progresso da cooperação internacional e estes acontecimentos mundiais. Como consequência das novas dinâmicas do cenário internacional, o uso da ajuda ao desenvolvimento se tornou um dos mecanismos de relação mais frequentes entre os países industrializados e os países em desenvolvimento.

A cooperação internacional, entretanto, nesse momento, possuía um viés assistencialista, pois se limitava a uma transferência vertical de conhecimentos e técnicas dos países avançados aos países menos desenvolvidos. Mais além, no contexto da bipolaridade

⁴ A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi criada em dezembro de 1961 para substituir a Organização para a Cooperação Econômica Europeia, criada em 1948, para ajudar na reconstrução da Europa no pós Segunda Guerra Mundial. O objetivo precípua da OCDE é o de potencializar o crescimento econômico e colaborar para o desenvolvimento dos seus membros. (Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/ocde/sobre/informacoes/index.asp>)

determinado pela Guerra Fria⁵, deve-se destacar que esta ajuda aos países subdesenvolvidos estava condicionada aos interesses nacionais das potências e sua busca por maior inserção no cenário internacional. Com efeito, a cooperação assistencialista foi amplamente criticada, pois não auxiliava na capacitação autônoma dos agentes dos países receptores, perpetuando sua dependência.

Na esteira da Guerra Fria, os focos de tensão internacional se deslocaram do centro – onde estavam durante as duas guerras mundiais – para a periferia e trouxeram a tona a necessidade e a emergência do desenvolvimento dos países periféricos. Nesse novo cenário, o desenvolvimento passou a ser o objetivo da cooperação internacional. Entretanto, a cooperação internacional desenvolveu-se vinculada à bipolaridade do sistema de alianças estabelecido pelas duas grandes potências, Estados Unidos e União Soviética, e disseminou-se num contexto estratégico. Nesta direção, Puente (2010, p. 40) afirma que:

Quanto às motivações da cooperação para o desenvolvimento, houve, desde o início, por parte dos principais atores envolvidos (os países doadores, sobretudo) uma combinação de fatores políticos, econômicos, sociais, geoestratégicos, ideológicos, morais e éticos. O peso e a importância de cada um desses elementos motivacionais variaram ao longo dos anos e, de certa forma, condicionaram e moldaram a cooperação para o desenvolvimento, bem como a escolha dos países e setores beneficiários e o grau de prioridade a eles atribuível.

De fato, na ocasião de reconstrução da Europa, após a Segunda Guerra Mundial através de esforços como o Plano Marshall, a ideia de cooperação para o desenvolvimento esteve atrelada à de ajuda econômica, iluminada pelos princípios econômicos keynesianos⁶. Contrariando a escola econômica clássica⁷ e seu ideal de auto-regulação do mercado e da não-intervenção do Estado na economia, Keynes defendia que o Estado deveria intervir na economia visando criar condições para que o capital contribuísse para o desenvolvimento⁸.

⁵ A Guerra Fria, período histórico compreendido entre 1945 e 1991, pode ser descrita, grosso modo, como as disputas estratégicas e os conflitos indiretos entre os Estados Unidos e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas pela hegemonia política, econômica e militar do mundo.

⁶ John Maynard Keynes (1883- 1946), economista britânico cujas ideias influenciaram teórica e praticamente a macroeconomia mundial ao propor a ação interventora do Estado, através de políticas econômicas, como forma de promover a maior riqueza social possível com o consequente usufruto da maior quantidade de indivíduos. (Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12618)

⁷ A economia clássica foi elaborada e sistematizada por Adam Smith (1723-1790). Além de Jean-Baptiste Say (1776-1823); David Ricardo (1772-1823) e Robert Malthus (1766-1834). A ideia central da escola econômica clássica é a de concorrência, a ‘mão invisível’ que ordena o mercado. Por isso, para a teoria clássica, o único papel do Estado é garantir a lei e a ordem. (Disponível em: <http://www.prof2000.pt/users/afp/economia/eco02/04eco02.htm>)

⁸ Desenvolvimento é uma expressão ambígua, pois não é um conceito só econômico. Aliás, em seu significado

Como os países denominados subdesenvolvidos não possuíam poupança interna suficiente, a cooperação se dava através de injeção maciça de capital pelos países, ditos, desenvolvidos, destinando-se, principalmente, a projetos de infraestrutura. Era a cooperação visando promover o desenvolvimento, entretanto, a bem-sucedida experiência de desenvolvimento econômico na Europa não seria replicável nos países do Terceiro Mundo⁹, pois, como argumenta Morgenthau (1962, p. 304), “[...] em contraste com as nações subdesenvolvidas da Ásia, África e América, os beneficiários da ajuda de Marshall estavam entre as nações mais industrializadas do mundo, cujos sistemas econômicos estavam apenas temporariamente desorganizados”.

Os países do “Terceiro Mundo” passaram a reivindicar dos países desenvolvidos não apenas uma maior assistência financeira, mas também a redução das disparidades sociais e maiores transferências de recursos do Norte para o Sul¹⁰.

Cabe destacar que a Cooperação Técnica compôs, juntamente com a Cooperação Financeira, um dos pilares da Cooperação para o Desenvolvimento. Ela foi instituída formalmente pela Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução nº. 200, de 1948, quando recebeu a denominação de “Assistência Técnica” (AT). Esse termo, entretanto, foi posteriormente substituído devido à denotação implícita de desigualdade entre os parceiros que a

histórico aproxima a Economia das Ciências Sociais, pois implica aspectos qualitativos como redução da pobreza, elevação de salários, dentre outros. Bresser Pereira, (2006, p.9) define desenvolvimento como “[...] o processo histórico de crescimento sustentado da renda [...] por habitante implicando a melhoria do padrão de vida da população de um determinado estado nacional, que resulta da sistemática acumulação de capital e da incorporação de conhecimento técnico à produção”. Para Pereira o desenvolvimento econômico promove a melhoria dos padrões de vida, mas não resolve os problemas de uma sociedade. Ele seria apenas um dos cinco grandes objetivos a que se propõem as sociedades nacionais na atualidade, ao lado da segurança, da liberdade, da justiça social e da proteção do ambiente.

⁹ A regionalização é uma forma de facilitar o entendimento das diferentes abordagens da história mundial. Expressões como Terceiro Mundo, Países Centrais ou Países Subdesenvolvidos já foram muito utilizadas para analisar a regionalização do mundo durante o século XX. Assim, no período da Guerra Fria (1945-1991) o mundo foi dividido, para efeitos de estudos, em três: Primeiro, Segundo e Terceiro Mundo. O **Primeiro Mundo** englobava os países que tinham algumas características comuns, tais como: economias fortes, alta industrialização, elevado nível tecnológico, boa qualidade de vida, bons rendimentos, alto nível de escolarização e boa expectativa de vida. Esse grupo era composto por Estados Unidos, Canadá, Japão e Europa Ocidental. A expressão foi substituída por “países desenvolvidos” ou países centrais. Por sua vez o **Segundo Mundo**, era constituído pelos países socialistas como a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Existem estudos que entendem como Segundo Mundo países com economias emergentes como Brasil, China, Rússia, Argentina, México e Índia. Todavia tais países são mais conhecidos como “países em desenvolvimento” ou “emergentes”. Por seu lado, o **Terceiro Mundo**, abrange países desprovidos de capital e crédito. São países com economia baseada na agropecuária e na exportação de matéria prima. Nesse bloco estavam muitos países latinos, da África e da Ásia. Em desuso essa regionalização os estudiosos buscam novos parâmetros para entender o mundo e apontam para o surgimento de um novo equilíbrio nas relações de poder entre os países na cena internacional.

¹⁰ Cabe lembrar que, em Relações Internacionais, os termos “Norte” e “Sul” são conceitos políticos e não geográficos.

palavra “assistência” trazia, sugerindo uma concessão ou atitude caritativa de parte do doador e uma atitude passiva e dependente por parte do recipiendário (CONDE, 1990, p. 25, Apud PUENTE, 2010).

Durante a década de 1950, a cooperação se tornou mais difundida, mas ainda prevalecia o conceito de ajuda ou assistência internacional. Neste sentido, em 1959, a ONU – visando atender as reivindicações dos países do Sul – substituiu o termo assistência técnica por cooperação técnica na Resolução 1.383¹¹. Porém,

[...] não se tratava de mera questão vocabular, mas de uma mudança de enfoque. A alteração contemplava a ideia do direito ao desenvolvimento, conjugado com o dever de cooperação por parte dos países industrializados, dentro dos princípios anunciados na Carta da ONU. De fato, autores como Guido Soares e Peter Könz afirmam que a noção de cooperação técnica traz em si os sentidos de ética e de equidade e se baseia no interesse mútuo, na ajuda para fins de desenvolvimento, e vão além ao reconhecerem que o Estado receptor tem de encontrar meios para que a cooperação não somente cumpra com suas propostas e objetivos, mas também possa multiplicar-se. (VALLER, 2007, p. 36)

Embora o conceito de cooperação tenha, na sua origem, sido marcado pelos primeiros programas emergenciais para a reconstrução da Europa, aos poucos o discurso sobre a cooperação internacional passaria a incluir a dimensão da técnica voltada para o desenvolvimento. Assim, ao longo da década de 1960, a cooperação técnica internacional passou a ser empregada como uma alternativa para a captação de tecnologia por parte dos países do Terceiro Mundo, enquanto os países doadores utilizavam-na para fortalecer seus interesses e sua presença no exterior (VALLER, 2007, p. 39). Em outros termos, a Cooperação Técnica Internacional (CTI)

[...] trata de projetos internacionais postos em execução por um ou mais Estados, com ou sem a participação de Organizações Internacionais, que têm como objetivo contribuir para o desenvolvimento dos países receptores a partir do financiamento de atividades de capacitação técnica, que podem ser realizadas no país receptor ou em forma de bolsas de estudo e treinamento no país doador. (LOPES, 2008, p24)

Na década de 1970, diante da crise econômica mundial¹², as teorias

¹¹ Resolução 1383 (XIV)1959 – Resolução da Assembleia Geral da ONU – Expanded Programme of Technical Assistance.

¹² A década de 1970 marca o esgotamento do ciclo de prosperidade, iniciado em meados da década de 1940, denominada ordem de Bretton Woods – a Conferência Monetária da ONU realizada em 1944, em Bretton Woods/EUA, com o objetivo de estabilizar a economia mundial após a 2ª Guerra – quando os países do Oriente Médio começaram a regular – num mundo dependente do petróleo – o escoamento da produção petrolífera em razão

desenvolvimentistas – por exemplo, da CEPAL¹³ (Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e o Caribe) - ganham visibilidade, bem com o argumento da dependência das economias periféricas em relação às economias centrais. Não obstante, os países em desenvolvimento uniram-se em diversos grupos, por exemplo, o Movimento dos Países Não-Alinhados¹⁴ e o Grupo dos 77¹⁵, para reivindicar um diálogo com os países do Norte acerca dos problemas relativos à economia internacional e, em particular, ao desenvolvimento dos países mais pobres. (RODRIGUES, 1984, p. 65). Entretanto,

[...] para Celso Furtado, o quarto de século que se concluiu nos primeiros anos do decênio de setenta constitui um dos períodos mais exitosos do desenvolvimento da economia capitalista, com forte tendência à concentração geográfica da renda, em benefício dos países que constituíam o centro do sistema, ou seja, o grupo de economias que, tendo avançado precocemente na acumulação de capital, controlavam a criatividade técnica e definiam o estilo de desenvolvimento. De fato, a aceleração do crescimento exacerbou duas tendências do sistema: a concentração da renda em benefício do centro e a agravamento das desigualdades sociais nos subsistemas periféricos. Nos dois casos, acentuando tendências seculares, com o aprofundamento da deterioração dos termos de intercâmbio dos países de economia dependente. (VALLER, 2007, p. 39).

de sua natureza não renovável. Disponível em: <http://introducaoaeconomia.files.wordpress.com/2010/03/dicionario-de-economia-sandroni.pdf>

¹³ Fundada na esteira da denominada “Economia do Desenvolvimento” do pós-segunda guerra, a CEPAL é um órgão regional da ONU, criado em 1948 como Comissão provisória, efetivada como Comissão Permanente, em 1952. A missão da CEPAL era pesquisar e realizar estudos econômicos que apoiassem o projeto de industrialização da América Latina. Grosso modo, podemos afirmar que o pensamento cepalino, desenvolvido por nomes como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aldo Ferrer, dentre outros, é uma versão regional da Economia do Desenvolvimento. Com efeito, a CEPAL pode ser considerada uma “escola de pensamento”, visto que as ideias por ela forjadas partiam da visão do mundo latino-americano numa tentativa de busca de um projeto de modernização da região sem o apoio ou parceria dos centros decisórios. Assumindo o “subdesenvolvimento” a Comissão formou técnicos que foram responsáveis por significativas mudanças no modo de pensar a economia e a política da América Latina. De fato, de 1950 a 1980 houve crescimento econômico dos países da região que adotaram o projeto de substituição de importações, ocorreu a difusão das multinacionais que colocaram a América Latina em suas rotas comerciais e o capital internacional era farto. Em suma partindo do pressuposto de que o capitalismo é um modo de produção que não expande mundialmente, a CEPAL tratou de incrementar a industrialização latino-americana como resposta às crises dos centros (duas grandes guerras e a depressão). Todavia essa teoria desenvolvimentista/industrializante protegeu grupos nacionais, se tornou vulnerável a críticas e acabou desprestigiada a partir de 1980. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-98482011000100004&script=sci_arttext

¹⁴ Frente política, que englobava países pobres da África e da Ásia, criada em 1949 para defender a soberania dos países do Terceiro Mundo e enfrentar as pretensões tanto do bloco controlado por Moscou como os países orientados pelos Estados Unidos.

¹⁵ Grupo criado em 1964 por países da América Latina, África e Ásia. Configura-se uma organização intergovernamental que busca promover a articulação entre os países do “sul” defendendo os seus interesses no âmbito da ONU. Atualmente o grupo tem 133 membros, mas manteve o nome original.

1.1.1- Da Cooperação Vertical para a Horizontal

Em 1978, o Plano de Ação de Buenos Aires¹⁶ sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, pode ser considerado como marco inicial da Cooperação Técnica para o Desenvolvimento (CTPD), ao menos no âmbito institucional multilateral, tendo em vista que foi organizado pela ONU. Desde então, a CTPD tornou-se a forma mais eficiente de promover o desenvolvimento e deve abranger o compartilhamento de *expertise*, tecnologia, recursos e capacidades dos países em desenvolvimento envolvidos na cooperação.

A Cooperação Técnica para o Desenvolvimento deve ser conduzida pelos próprios países, ainda que uma agência da ONU auxilie as atividades. A CTPD não pode ser fundamentada em recursos ou tecnologias provenientes de países industrializados, estes devem ter um papel complementar (LOPES, 2008). Nesta direção, de acordo com Puente (2010):

Pauta-se a CTPD justamente pela busca de formulações inovadoras, livres do caráter “intervencionista” e completamente exógeno da cooperação tradicional, e consoantes com o espírito dos esforços da cooperação Sul-Sul consubstanciados no Plano de Ação de Buenos Aires. Tal modelo (CTPD) procura respeitar os contextos sociais, culturais e institucionais vigentes nos países receptores e tenta, na medida do possível, ao dar ênfase à ótica da demanda dos parceiros e não à da oferta do provedor, assegurar a maior horizontalidade possível na relação entre os parceiros (PUENTE, 2010, p. 268).

Entre as principais diretrizes apontadas pelo Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), podem-se destacar como mais relevantes, para o tema que ora nos ocupa, as seguintes:

- a) a CTPD é entendida como processo multidimensional, que pode ser bilateral ou multilateral em seu escopo, regional ou inter-regional em seu caráter. Deve ser organizada por e entre governos, ainda que com a participação de organizações públicas e privadas. Embora seja um empreendimento entre países em desenvolvimento não se deve descartar o apoio em sua implantação de países desenvolvidos e organizações internacionais;
- b) a CTPD não deve ser entendida como um fim em si mesmo, nem como substituto para a cooperação técnica com países desenvolvidos, que continuará necessária para o desenvolvimento de capacidades dos países em desenvolvimento;
- c) a CTPD, assim como outras formas de cooperação entre todos os países, deve basear-se na estrita observância à soberania nacional, independência econômica, igualdade de direitos e não ingerência nos assuntos internos das nações;

¹⁶ O PABA resultou da conferência realizada em Buenos Aires, em 1978, por recomendação do Comitê de Assuntos Econômicos da ONU e reuniu delegações de 138 países.

d) a CTPD tem como objetivos, entre outros:

- i - promover a autoconfiança dos países em desenvolvimento, mediante o aperfeiçoamento de suas capacidades criativas para encontrar soluções para seus problemas de desenvolvimento;
- ii - promover e fortalecer a autoconfiança coletiva entre os PED por meio da troca de experiências e o compartilhamento de seus recursos técnicos;
- iii - fortalecer a capacidade dos PED de identificar e analisar conjuntamente os principais problemas do seu desenvolvimento. (CINTRA, 2010, p78-79)

Mais além, de acordo com o artigo VIII do Plano de Ação de Buenos Aires, a CTPD não tem como objetivo substituir a cooperação recebida dos países desenvolvidos, mas difundir entre os países em desenvolvimento as experiências bem-sucedidas que permitam um melhor aproveitamento da cooperação recebida do Norte. Nesta direção, a cooperação vertical e a cooperação horizontal (CTPD) não são excludentes, pelo contrário, possuem funções complementares. (VALLER, 2007, p. 42)

Conclui-se que a cooperação técnica entre os países em desenvolvimento surgiu a partir do reconhecimento da urgência e da dimensão dos problemas com os quais a comunidade mundial necessitava enfrentar. Sem esquecer, entretanto, que o progresso dos países em desenvolvimento depende, em primeiro lugar, de seu próprio empenho, mas que seu êxito deve ser influenciado pela política e pela atuação dos países desenvolvidos.

1.2 A Cooperação Internacional como estratégia da Política Externa Brasileira

No que tange ao Brasil, de acordo com Amado Cervo (1994), a cooperação internacional foi incorporada à política exterior do país como uma de suas variáveis permanentes, passando a mobilizar grande número de entidades internas e externas ocupadas com a difusão ou a utilização de técnicas, ou seja, com a elevação da produtividade, o aumento da produção e a posse dos conhecimentos que se faziam necessários. Nesta direção, de acordo com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), “o Governo brasileiro tem como pressuposto fundamental que a cooperação técnica recebida deve contribuir significativamente para o desenvolvimento socioeconômico do País e para a construção da autonomia nacional nos temas abrangidos”. Mais além, pode-se afirmar que

o Brasil participou da evolução da cooperação técnica internacional desde seus primórdios, primeiro, e por muitos anos, na condição de país recipiendário, participação de que resultaram contribuições pontuais, porém importantes para seu processo de desenvolvimento econômico.

Com o correr dos anos, o País, não sem grandes esforços, evoluiu significativamente na construção de instituições maduras, de um Estado moderno e de estruturas produtivas complexas e capazes de contribuir para o avanço econômico e social (PUENTE, 2010, p. 31).

Neste sentido, na década de 1950, é criada, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), um órgão específico para cooperação que foi substituído, em 1969, pela Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN). Cervo (1994, p.37) esclarece que somente em 1987 foi criada a Agência Brasileira de Cooperação – a ABC, extinguindo-se a SUBIN.

No que tange a ABC, é importante lembrar que a Agência tem tido importantes avanços no cumprimento das funções de ponto focal da cooperação técnica internacional do Brasil e de braço auxiliar do Itamaraty na implementação da política de cooperação internacional do País. Com relação às prioridades geográficas da Agência,

elas se têm baseado em critérios genéricos continentais (América Latina e Caribe, de um lado, e África – sobretudo de expressão portuguesa –, de outro). Somente a partir de 2004, com a criação da Subsecretaria Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior, a qual está subordinada a ABC, procurou-se estabelecer esforço mais claro de delimitação de prioridades, com ênfase na América do Sul. Até o final de 2005, porém, essa diretriz não se traduziu inteiramente em realidade, uma vez que a cooperação com a África tem prevalecido em volume de recursos e a região da América Central e Caribe ocupa posição marcante em volume de ações, recentemente potencializada com a cooperação no Haiti (PUENTE, 2010, p. 271).

Mais além, de acordo com a ABC, o Brasil desenvolve esta cooperação técnica segundo duas vertentes: a cooperação horizontal (ou ‘Sul-sul’) e a cooperação recebida do exterior, que pode ser bilateral ou multilateral. Tendo em vista o objetivo deste trabalho, a cooperação com a África, nos atemos à cooperação horizontal, ou seja, aquela que o Brasil desenvolve com outros países em desenvolvimento. Entendemos ser significativo apresentar, em tabelas, os acordos vigentes da cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Os acordos com a África serão analisados mais detidamente através das ações da FIOCRUZ, objeto do terceiro capítulo.

TABELA 1**Acordos vigentes de cooperação técnica do Brasil com a Ásia e Leste Europeu**

País	Acordo	Data
Afeganistão	Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica	02/02/2010
Arábia Saudita	Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica	13/08/81
China	Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica	25/03/82
Iraque	Acordo de Cooperação Econômica e Técnica	11/05/77
Israel	Acordo Básico de Cooperação Técnica	12/03/62
Kuwait	Acordo de Cooperação	25/03/75
Líbano	Acordo de Cooperação Técnica	em negociação
Palestina	Acordo de Cooperação Técnica	em negociação
Rússia	Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica	em negociação
Tailândia	Acordo de Cooperação Técnica e Científica	12/09/84

Fonte: Brasil/ABC/MRE Org: Máira Fedatto/2013

A observação da tabela de acordos com países da Ásia e Leste Europeu revela que o país em cooperação mais antiga com o Brasil é Israel, todavia uma análise mais acurada aponta que não consta da relação de projetos divulgados pela ABC, nenhum com este país. Tampouco com China e Arábia Saudita. Destaca-se ainda que apenas com o Líbano o Brasil desenvolve um projeto de cooperação na área da saúde. Com Afeganistão e Tailândia o Brasil tem acordos de cooperação no setor agropecuário. A tabela revela que são pontuais as ações de cooperação do Brasil na Ásia e Leste Europeu. Considerando que é prioridade da política externa brasileira a aproximação com os países de língua portuguesa, desde meados do ano 2000 o Brasil se faz presente no Timor-Leste com importantes projetos de cooperação, destacando-se o Projeto de Apoio ao Setor da Justiça.

TABELA 2**Acordos vigentes de cooperação técnica do Brasil com a América do Sul**

País	Acordo	Data
Argentina	Acordo de Cooperação Técnica	09/04/1996
Bolívia	Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica	16/12/1996
Chile	Acordo Básico de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica	26/07/1990
Colômbia	Acordo Básico de Cooperação Técnica	13/12/1972
Equador	Acordo Básico de Cooperação Técnica	09/02/1982
Guiana	Acordo Básico de Cooperação Técnica	29/01/1982
Paraguai	Acordo Básico de Cooperação Técnica	27/10/1987
Peru	Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica	08/10/1975
Suriname	Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica.	22/06/1976
Uruguai	Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica. Rivera	12/06/1975
Venezuela	Convênio Básico de Cooperação Técnica, Sta. Helena do Uairén	20/02/1973

Fonte: Brasil/ABC/MRE Org: Maíra Fedatto/2013

A tabela evidencia que o mais antigo acordo do Brasil com países da América Latina foi com a Colômbia, 1972. Atualmente estão sendo desenvolvidos 20 (vinte) projetos com a Colômbia com destaque para o plano de energização rural e os projetos que visam a integração da fronteira Tabatinga/Letícia. O Brasil tem projetos em execução com todos os países da América do Sul, e chama a atenção o caso do Chile que só tem um projeto para implantação de TV digital. A América do Sul merece destaque nas estratégias da política externa brasileira

especialmente devido ao lugar ocupado pelo MERCOSUL, que apesar dos avanços e recuos conhecidos, tem avançado para além de um tratado econômico ao propor planos e projetos para uma integração político-cultural.

Além da América do Sul o Brasil mantém acordos de cooperação técnica horizontal com os seguintes países da América Central, Costa Rica, Nicarágua e Panamá e com Belize, Cuba, Granada, Haiti, Jamaica e Santa Lúcia, integrantes do Caribe. Pelo número de países com acordos vigentes e a quantidade de projetos em execução é possível apontar que a cooperação horizontal tem significação estratégica nas relações exteriores do Brasil.

No que tange o continente africano, ao longo do governo Lula, o Governo brasileiro celebrou o acordo-quadro de Cooperação técnica, documento que constitui o arcabouço jurídico para a implementação da cooperação, com Botsuana, Sudão, Burkina-Faso, Benin, Gâmbia e Guiné Equatorial em 2005; com Zâmbia e Tanzânia em 2006; com a União Africana e Ruanda em 2007; com Suazilândia e Serra Leoa em 2009; e com Lesoto em 2010. A execução das atividades apresentou, em 2009, um aumento de mais de 250% em relação ao ano de 2008. (ABC, 2010, p.7)

TABELA 3

Acordos vigentes de cooperação técnica do Brasil com a África

País	Acordo	Data
África do Sul	Acordo de Cooperação Técnica	25/07/2003
Angola*	Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica.	11/06/1980
Argélia	Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica.	28/04/1977
	Acordo de Cooperação Científica, Tecnológica e Técnica. Brasília	03/06/1981
Benin	Acordo de Cooperação Técnica.	07/11/1977
Botsuana	Acordo de Cooperação Técnica	06/04/2009
Burkina Faso	Acordo de Cooperação Técnica	30/08/2005
Cabo Verde*	Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica.	28/04/1977
Camarões	Acordo de Cooperação Técnica.	14/11/1977

Costa do Marfim	Acordo de Cooperação Técnica e Científica.	27/10/1972
Egito	Acordo de Cooperação Técnica e Científica.	30/01/1973
Gabão	Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica Acordo de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Gabonesa. Brasília	07/11/1974 14/10/1975
Gana	Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica. Acra	07/11/1974
Guiné Bissau*	Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica. Brasília	18/05/1974
Mali	Acordo de Cooperação Cultural, Científica e Técnica. Brasília	07/10/1981
Marrocos	Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino do Marrocos. Fez	10/04/1984
Moçambique*	Acordo para Implementação do Projeto "Implantação de um Centro de Formação Profissional para Escritórios e Administração" em Moçambique. Maputo Acordo Geral de Cooperação. Brasília Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica. Maputo	10/04/1980 15/09/1981 06/06/1989
Nigéria	Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica. Brasília	10/01/1979
Quênia	Acordo de Cooperação Técnica. Nairobi	02/02/1973
São Tomé e Príncipe*	Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática de São Tomé e Príncipe. Brasília Cooperação Brasil-Senegal Programa de Ação para 1976. Brasília	26/06/1984 24/03/1976
Senegal	Acordo Básico de Cooperação Técnica. Dacar	21/11/1975
Togo	Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Togolesa. Lomé	03/01/1972
Zaire**	Acordo de Cooperação Técnica e Científica. Brasília	28/02/73
Zimbábue	Acordo de Cooperação Técnica.	Em

		negociação
--	--	------------

*Esses países são os PALOP (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa) **FONTE: Brasil/ABC/MRE**

**Atualmente o Zaire é a República Democrática do Congo.

Podemos observar na tabela acima que grande parte dos acordos feitos com os países africanos datam da década de 1970, assim, podemos relacionar com o início de uma política africana mais sistemática realizada através do Pragmatismo Responsável do Governo Geisel (1975-1979).

No cenário mundial a partir dos anos 1970, diversos países observaram um crescimento industrial acelerado e começaram a buscar um maior protagonismo no cenário internacional tanto no âmbito regional quanto no internacional. Mais além, passaram a reivindicar novas formulações no ordenamento internacional. Assim, a cooperação sul-sul entrou para a agenda das políticas exteriores tanto dos países desenvolvidos quanto daqueles identificados mais recentemente como “grandes mercados emergentes”. Lima (2005, p.2) elucidada:

referida à economia global, a [identidade] de “grande mercado emergente”, categoria cunhada pelo *US Trade Representative*, faz referência aos grandes países da periferia que implementaram as reformas econômicas do conhecido receituário do Consenso de Washington: privatização, liberalização comercial, desregulamentação da economia e reforma do Estado. Índia, Indonésia, África do Sul, Coréia do Sul, Turquia, Polônia, Rússia, Argentina, Brasil e México foram definidas como pertencentes a esta categoria.

Neste sentido, a articulação entre os países do Sul, conhecida como *cooperação sul-sul*, insere-se em um contexto de fortalecimento destes países a fim de tornar sua inserção no mercado global mais simétrica possível. Cabe lembrar que a expressão “países do Sul” refere-se não ao âmbito geográfico, mas a um grupo de países que têm em comum a sua adequação e inclusão tardia ao capitalismo global, tornando-os, muitas vezes, reféns dos fluxos de comércio e das exigências dos credores mundiais. Nesse contexto os mecanismos de diálogo e concertação mundial nos fóruns multilaterais, como na Organização Mundial do Comércio (OMC) e na ONU, apresentam-se como uma alternativa para os países em desenvolvimento exigirem medidas em prol da equalização e da derrubada de barreiras no comércio mundial e em uma maior e mais assertiva participação nas instâncias decisórias.

É primordial, entretanto, lembrarmos que a busca por concertações com outros países em desenvolvimento não implica em abrir mão dos tradicionais parceiros, tais como Estados Unidos e União Europeia. Nesta direção, a busca de novos parceiros no cenário

internacional demonstra a capacidade dos formuladores da política externa brasileira de perceberem a globalização como uma oportunidade de desenvolvimento do país. Os meios utilizados para auferir benefícios da ordem internacional demonstram o pragmatismo da política externa brasileira: parcerias estratégicas, novas parcerias, formação de grupos de coalizão - como o G-20 e o G-4 -, parcerias de cunho político e social - como o IBAS –coalizão econômica no caso do BRICS, e, principalmente, reforço à integração Sul-americana.

A cooperação Sul-Sul ganhou espaço na política externa brasileira nos anos 1970 e 1980, perdendo terreno na década de 1990. A retomada inicia-se no final do governo de Fernando Henrique Cardoso e, posteriormente, no governo de Luis Inácio Lula da Silva, torna-se prioridade da política externa, ganhando mais densidade e solidez. Nessa direção, de acordo com um estudo realizado pela Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (CID) do Brasil foi dividida em cinco categorias: cooperação técnica, científica e tecnológica; contribuições a organizações internacionais e bancos regionais; bolsas de estudo para estrangeiros; assistência humanitária e operações de paz. Tendo sido percebido um constante aumento dos investimentos brasileiros em todas as categorias, com exceção das “bolsas de estudo”, como pode verificar-se no quadro abaixo:



Fonte: Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009. Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Segundo a pesquisa realizada pela ABC/MRE e IPEA, o Brasil investiu mais de US\$ 1,4 bilhão destinados a cooperação internacional para o desenvolvimento entre os anos de 2005 a 2009. Assim, mais de trinta anos depois da realização da Conferência de Buenos Aires

(1978), o Brasil parece que se consolida como um dos protagonistas nas iniciativas de Cooperação Sul-Sul. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores:

A política externa brasileira para os países em desenvolvimento caracteriza-se por um compromisso de longo prazo. Uma das formas que esse compromisso melhor se expressa é por meio da cooperação técnica a cargo da Agência Brasileira de Cooperação, que, em sua essência, visa semear capacidade para o desenvolvimento autônomo (...) A cooperação técnica sul-sul brasileira caracteriza-se pela transferência de conhecimentos, pela ênfase na capacitação de recursos humanos, pelo emprego de mão de obra local e pela concepção de projetos que reconheçam as peculiaridades de cada país (...) A cooperação técnica brasileira é livre de condicionalidades (...) O Brasil não se considera um “emerging donor”. Isso faz com que a relação do Brasil com outras partes não seja caracterizada pela coordenação entre doadores. O Brasil considera que a cooperação sul-sul não é uma ajuda, mas sim uma parceria na qual as partes envolvidas se beneficiam. (Ministério das Relações Exteriores)¹⁷

Pode-se afirmar, conforme citação do MRE, que a contribuição brasileira baseia-se na transferência de conhecimentos técnicos e de soluções que tiveram bons resultados sobre o desenvolvimento nacional e que podem, dessa maneira, ser inseridos em países com desafios semelhantes. Assim, compreende-se a busca por “parcerias estratégicas” com países em desenvolvimento como traço definidor da política externa de Lula.

Essa busca por um número elevado e diversificado de parceiros, bem como a presença em diversos foros internacionais, é a base do conceito de autonomia pela diversificação¹⁸ e reflete a estratégia idealizada pelo Barão do Rio Branco: a manutenção da amizade com os Estados Unidos (e os demais parceiros tradicionais) aliada a uma constante busca por novos aliados na arena internacional.

Assim, a política externa de Lula é definida por José Flávio Sombra Saraiva como realista, universalista e pragmática. "Lula fez, assim, uma correção de rumos que foi solicitada por aqueles que ao o elegerem, também reivindicavam um modelo de inserção que fosse menos vulnerável para o Brasil e mais autônomo e desenvolvimentista" (SARAIVA, 2005, p. 1). Neste

¹⁷ <http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica> . acessado em 01/06/2013

¹⁸ Conceito elaborado por Hermann: “autonomia pela diversificação” seria uma estratégia que enfatiza a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa. Inclui-se também 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 (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois se acredita que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional. (Vigevani & Cepaluni, 2007)

sentido, a política externa foi utilizada como instrumento para o desenvolvimento nacional e com autonomia para buscar alianças e parcerias que melhor servirem aos seus objetivos tanto domésticos quanto internacionais.

Com efeito, as relações Sul-Sul possuem crescente relevância tática e estratégica para o país, que busca – cada vez mais – afirmar-se como um *global player* no cenário internacional e consolidar seu protagonismo no plano multilateral, tendo em vista tornar as organizações internacionais – tais como ONU e FMI – mais condizentes com a atualidade e com os interesses dos países em desenvolvimento. Neste sentido, “[...] a desconcentração do poder decisório nas várias instâncias de regulação internacional e a utilização de mecanismos de concertação político-diplomática são cruciais para fazer valer os seus interesses no plano global.” (LIMA e CASTELLAN, 2012, p. 179). Com efeito,

a cooperação técnica horizontal, a despeito de algumas limitações, revela-se instrumento dos mais valiosos com que conta a política externa brasileira para projetar-se e contribuir, em conjunção com outras esferas de atuação, para o alcance dos objetivos nacionais no campo das relações externas. É, sem dúvida, ferramenta de grande utilidade para a política externa, que deve ser aprofundada e aperfeiçoada para se tornar crescentemente mais efetiva. (PUENTE, 2010, p. 271).

A política externa brasileira, especialmente desde o governo Lula, vem ampliando o leque de parceiros e, também, abrangendo cada vez mais tanto as agências e programas das Nações Unidas com os países desenvolvidos, através da Cooperação Triangular. Essa crescente parceria com países doadores tradicionais é uma estratégia do país para contornar a escassez de recursos. Entretanto, deve-se ter em mente que

[...] a cooperação triangular não é uma subdivisão da cooperação Norte-Sul e que, portanto não deve ser pautada pelas práticas adotadas pelos países doadores. A cooperação triangular se aproxima conceitualmente da cooperação sul – sul, uma vez que o elemento essencial do intercâmbio, a saber, a transferência ou compartilhamento de experiências e conhecimentos dá-se de um país em desenvolvimento a outros (s), mesmo que um país doador ou organismo internacional tenha participado da operação. (CORRÊA, 2010, p. 36)

Conclui-se, portanto, o Brasil ao transferir técnicas e tecnologias eficazes para os países em desenvolvimento, sem visar ao lucro ou estabelecer condicionalidades, consolida-se como protagonista na Cooperação Sul-Sul. Mais além, a política externa brasileira busca a realização de interesses comuns em prol do desenvolvimento. Com efeito, o crescente

envolvimento dos países tradicionais engajando-se juntamente com o Brasil na cooperação triangular, assinala não apenas uma busca de soluções pragmáticas para atingir o desenvolvimento, mas também um maior comprometimento com o multilateralismo.

1.3 – A Cooperação nos debates de Teoria das Relações Internacionais

As relações intersociais acompanham o surgimento de grupos humanos organizados e independentes. O processo de dominação de um grupo sobre o outro, pela força ou através da persuasão, encontra-se na raiz da formação de sociedades políticas ampliadas (SEINTENFUS, 2003). O marco inicial das Relações Internacionais como área de conhecimento acadêmico, como disciplina de Relações Internacionais, nasceu após a Primeira Guerra Mundial. Assim seu estudo tem como base fundadora o estudo das relações e conflitos – violentos ou não – entre os Estados. Portanto, para compreender os debates que discutem a determinação do seu campo de estudos necessário se faz uma breve (re)visita às orientações teóricas que inspiram esses debates.

Primeiramente, cabe observar que Cervo (2008, p. 8), em trabalho onde analisa o nexos entre teorias de relações internacionais e conceitos aplicados às relações, indaga acerca do alcance explicativo de teorias e conceitos e, também, seu enfoque nacional e regional. Dessa forma, confrontou “o papel dos conceitos ao das teorias mediante a hipótese segundo a qual conceitos e teorias exercem papéis diferenciados no campo de estudos das relações internacionais”. O autor, ainda, sempre mediante hipótese, afirma que “o alcance explicativo universal das teorias é forjado, visto que se vinculam a interesses, valores e padrões de conduta de países ou conjunto de países onde são elaboradas”, ao contrário dos conceitos, “que expõem as raízes nacionais e regionais sobre os quais se assentam e se recusam estar investidos de alcance explicativo global”.

Nessa linha de argumentação, o autor “sugere reduzir a função das teorias e elevar o papel dos conceitos, seja no sentido de produzir compreensão, seja no sentido de subsidiar processos decisórios nas relações internacionais”, e acrescenta que “essa argumentação coloca em cheque o prestígio das teorias de relações internacionais nos programas de ensino e advoga a pesquisa dos conceitos produzidos em determinado país ou num conjunto de países”. O autor acaba por concluir que, “as teorias não são isentas nem imparciais, apenas são adequadas como fundamentação teórica para estudos acadêmicos e como subsídios à tomada de decisões quando

tomadas com senso crítico ou até mesmo a reverso do conteúdo que veiculam. Elas podem conduzir intelectuais a caminhos incongruentes e lançar governantes contra interesses de seu povo”.

As teorias de relações internacionais, portanto, constituem-se como um tema que gera continuamente controvérsias quanto sua aplicação, alcance, interesses e a que fim se prestam. Faz-se necessário, entretanto, o conhecimento de suas principais abordagens a fim de balizar a pesquisa com um referencial teórico.

Assentada nos célebres “14 pontos” do Presidente americano Woodrow Wilson (1912-1921) e nos princípios fundadores da Liga das Nações (1920), inicialmente as Relações Internacionais baseava-se na ideia iluminista de uma sociedade do direito e da justiça. Contrariamente à percepção generalizada de que sua história está intimamente ligada ao realismo, a disciplina, na verdade, nasceu com a missão de evitar uma nova guerra mundial. Normativa e prescritiva, o foco de seu interesse não estava em estudar experiências históricas, mas sim em elaborar novos modelos e soluções, bem como argumentar por que o futuro não tem que repetir o passado. Esse pensamento que enfatizava a “comunidade” de normas e regras denomina-se escola idealista. (RAMALHO DA ROCHA, 2001)

Uma década depois, a crise econômica de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, entretanto, não puderam ser explicadas pelos teóricos da escola idealista e sua “política do apaziguamento”. Dessa forma, emergem as ideias da escola realista para a qual as relações internacionais devem ser regidas pelo grau de poder de cada Estado. Mais além, visto no contexto de seu surgimento histórico, o realismo caracterizou-se por ser uma corrente que negava a possibilidade do progresso nas relações internacionais.

Cabe destacar, contudo, que os diversos autores realistas não compartilhavam das mesmas premissas, mas eles estavam unidos, na realidade, por sua conclusão: a negação do argumento liberal básico de que existe a possibilidade de progresso no sistema internacional. Assim, no seu surgimento, o Realismo não era uma "escola" por causa de qualquer proximidade objetiva de seus membros ou qualquer uniformidade de suas posições, mas pelo seu contraste com o idealismo. Nesta direção, o primeiro debate teórico de relações internacionais se deu entre as ideias realistas e as liberais, e teve o realismo como o grande vencedor.

No final dos anos 1960 e ao longo dos anos 1970, houve uma crescente crítica ao paradigma realista dominante. Essas críticas, entretanto, não eram sobre metodologia, como um resultado do segundo debate¹⁹, mas sobre a imagem realista do mundo: estado-centrismo, preocupação com o poder, e sua cegueira para os diferentes processos a nível nacional, transnacional e para além da esfera político-militar. Nesse sentido, surgiram percepções alternativas do sistema internacional, as quais eram compostas pela integração regional, transnacionalismo, interdependência e um sistema pluralista de numerosos atores subestatais e transestatais.

Apesar das críticas, o Realismo não entrou em colapso, porém o Marxismo passa a ser reconhecido como uma perspectiva teórica para as Relações Internacionais e dá origem ao terceiro grande debate de TRI, chamado de interparadigmático. Assim, o debate teórico torna-se triangular em meados da década de 1970. Entretanto, de acordo com Waeber (1997, p.14) “ maybe the relationship was triangular, but *de facto* the debate was mainly along one side of the triangle”.

Nos anos 1980, o Realismo transforma-se em neorealismo e Liberalismo transforma-se em neo-liberal-institucionalismo, e, antes opostos, começam a se tornar compatíveis. Os novos desdobramentos compartilham um programa de pesquisa racionalista baseado na premissa anárquica, na evolução da cooperação, na estabilidade hegemônica, nas negociações comerciais, entre outros.

É importante destacar que o estudo das relações internacionais vem ganhando espaço - seja na academia, seja na opinião pública – principalmente devido às intensas transformações que o fim do conflito bipolar da Guerra Fria trouxe a baila. Sendo assim, faz-se necessário entender as teorias de relações internacionais para buscar explicações dos acontecimentos no sistema internacional. No que tange a cooperação entre os Estados, ela tem sido objeto de estudo nas Relações Internacionais em diversas abordagens e por várias teorias.

A definição de cooperação utilizada neste trabalho será a de Robert Keohanne, em seu livro *AfterHegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, que a considera um processo de coordenação de políticas por meio do qual os atores ajustam o seu comportamento às preferências reais ou esperadas dos outros atores. Lembremos, entretanto,

¹⁹ O segundo grande debate de teoria de relações internacionais deu-se nos anos 1960 e diferenciou-se do primeiro – que tratava mais de reflexões acadêmicas sobre política externa – por discutir questões metodológicas.

que, segundo o autor, não é porque existem interesses compartilhados que conclui-se que eles sejam harmônicos. Para Keohane não existe harmonia nas Relações Internacionais. Mais além, o autor defende que a cooperação necessita não apenas de interesses, mas também da discórdia, pois, sem ela, o que teríamos seria uma harmonia de objetivos.

1.3.1 – O Realismo e a Interdependência Complexa: a Cooperação Sul-Sul numa Perspectiva Teórica de RI

Como explanado anteriormente, no cenário internacional, a necessidade de cooperação adveio com o fim da Primeira Guerra Mundial. Podemos enxergar, dessa forma, a criação da Liga das Nações como um primeiro passo rumo à cooperação como forma de conciliar os diversos interesses nacionais e privilegiar soluções conjuntas que assegurassem a paz coletiva. Coincidentemente, a criação da disciplina de Relações Internacionais deu-se no mesmo período com a concepção do Liberalismo Clássico, sendo a primeira teoria acadêmica da área. Nessa direção, o presidente norte-americano Woodrow Wilson é considerado como o ideólogo dessa abordagem teórica e, mais além, suas ideias influenciaram a Conferência de Paz de Paris, em 1919, especialmente a intenção de se estabelecer uma nova ordem internacional apoiada em uma organização internacional que regularia as relações entre os Estados com base no Direito Internacional.

Nesse sentido, no que tange a cooperação internacional, o liberalismo clássico se tornou o seu fundamento teórico, pois defendia um pacifismo cooperativo, transparente e progressista. Nessa direção, o ideário liberal acreditava no progresso humano e possuía uma visão otimista da natureza humana e, ao contrário dos realistas clássicos, acreditavam em mudanças fundamentais na conduta dos Estados. Para que isso fosse possível, a escola liberal pregava que uma atenção especial deveria ser direcionada às instituições internas dos países, pois seriam elas que contribuiriam para as mudanças em busca da paz e da cooperação internacionais tendo como base os valores comuns dos povos. Assim, os liberais defendiam que a possibilidade de um esforço conjunto para a promoção da paz se daria através da intensificação dos relacionamentos de vários níveis e estágios no campo comercial. Cabe lembrar que o liberalismo também enfatiza a importância do pluralismo bem como o fortalecimento da diversidade de atores e de relações, que não seriam centradas apenas no e para o Estado.

Elemento fundamental do liberalismo, no que tange a sua concepção democrático-republicana, abarca a ideia de que relações amistosas e coesas entre os Estados podem ser

possíveis quando estes possuem uma democracia liberal. É importante observar que os princípios do liberalismo democrático não estiveram restritos às décadas de sua formulação, tendo em vista que, mais de seis décadas depois, guiaram a política externa norte-americana no que tange a exportação da democracia. Dentre os princípios, de acordo com Castro (----) podemos destacar:

(1) Os valores e princípios da democracia liberal ocidental são universais. Todas as pessoas do mundo desejam tornarem-se democráticas.

(2) Democracias não lutam entre si.

(3) A promoção da democracia torna o mundo mais seguro e prospero.

Ademais, de acordo com os defensores desta abordagem, se os Estados adotassem a democracia liberal, esta os incentivaria a cooperarem entre si, promovendo a paz, o progresso e o desenvolvimento. As ideias de não intervenção e de respeito às leis internacionais também possuem um viés liberal-democrático e irão influenciar nos 14 pontos do Presidente Woodrow Wilson. O Ponto 14, o estabelecimento da Liga das Nações, entretanto, não obteve sucesso em se tornar uma organização forte e capaz de conter as intenções agressivas e expansionistas dos Estados como os liberais haviam imaginado.

Com efeito, os ideais de harmonia e cooperação começaram a ser confrontados com a realidade hostil da década de 1930. A largada para o ceticismo nas crenças idealistas deu-se com a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, e a posterior generalizada crise econômica que suscitou um regresso ao protecionismo e ao pensamento egoísta dos Estados. Inicialmente, é interessante destacarmos a concepção de Ole Waeber (2005) acerca do paradigma realista: “realism is not a school because of any objective proximity of its members or any uniformity of their positions, but is unified in and by contrast to idealism and in particular by the form of this opposition: denying progress or domestic spillover while competing to claim the moral high ground for amorality”. É equivocado, entretanto, pensar que não existe espaço para a cooperação na teoria realista, pois as alianças entre Estados são consideradas uma forma de cooperação.

Os realistas explicam a cooperação internacional a partir da Teoria da Estabilidade Hegemônica, baseada nas ideias de Gilpin e Kindleberger (1973) e que foi desenvolvida, posteriormente, por Keohane. A teoria defende que as estruturas hegemônicas de poder dominadas por um só país conduzem à formação de regimes internacionais fortes, com regras precisas e obedecidas por todos. Mais além, os regimes econômicos internacionais

dependem de um poder hegemônico, ao passo que a fragmentação do poder entre países em competição leva à fragmentação do regime. A concentração de poder indica, portanto, estabilidade.

Conclui-se, portanto, que, de acordo com a perspectiva realista, a ordem deve ser criada por um poder dominante e que tanto a formação quanto o sucesso de regimes depende da existência e da vontade desse poder dominante. Mais além, a teoria da hegemonia garante que a manutenção da ordem depende da continuidade da hegemonia. Neste sentido, Keohane afirma que tanto poderes maiores quanto menores têm incentivos para colaborar dentro do regime internacional: “A potência hegemônica ganha capacidade de configurar e dominar seu entorno internacional, enquanto administra um fluxo suficiente de benefícios a pequenas e médias potências para convencê-las de que coincidem [em interesses]”.

Ou seja, a cooperação é entendida como um ajuste mútuo das políticas, mas que também está sujeita à permanência do poder hegemônico. Assim, os Estados hegemônicos irão buscar estabelecer regras que sirvam aos seus interesses e que, ao mesmo tempo, auxiliem na manutenção do seu poder. Consequentemente, a liderança hegemônica poderá servir como uma padronização do comportamento dos outros Estados ou para estabelecer uma ordem em seus relacionamentos. Dessa forma, para os realistas, a cooperação não é somente compatível com a hegemonia, mas facilitada por ela.

Na década de 1970, estudiosos que seguiam os princípios realistas, notadamente Kenneth Waltz, propuseram uma versão atualizada do realismo, a qual se denominou neorrealismo. Esta nova corrente tirou o foco do comportamento dos Estados para buscar compreender como o Sistema Internacional influencia este comportamento. Mais além, definiram como objetivo precípua dos Estados, a segurança.

Nessa direção, tanto a corrente realista, como também a neorrealista, permaneceram avaliando, ao longo da segunda metade do século XX, as motivações para a cooperação internacional. Como exposto anteriormente, de acordo com esses autores, deve-se considerar o sistema internacional sob a vigência do estado de natureza hobbesiano, no qual a cooperação internacional – foco deste trabalho – deve ser determinada pela busca da sobrevivência neste ambiente anárquico e pela segurança estatal.

Ao fazer a ligação entre cooperação internacional e realismo clássico, podemos citar Hans Morgenthau, para quem a cooperação é determinada pelos interesses do Estado

doador. Neste cenário – de predominância das ideias realistas - a cooperação internacional possuía um viés assistencialista, pois se tratava de uma transferência vertical de conhecimentos e técnicas dos países avançados aos países menos desenvolvidos. Mais além, em um contexto de bipolaridade determinado pelo início da Guerra Fria, deve-se destacar que esta ajuda estava condicionada aos interesses nacionais das potências e sua busca por maior inserção no cenário internacional.

Neste sentido, de acordo com Morgenthau, a política exterior voltada para a cooperação não seria definida pela moralidade, mas sim pela busca do interesse nacional. Conclui-se, portanto, que, pela ótica realista, a amoralidade marcaria a cooperação entre os Estados. Destarte, na esteira da Guerra Fria, a cooperação internacional serviria para os Estados ampliarem seu poder e influência política, além de obter vantagens geoestratégicas e um incremento das relações comerciais. Mais além, em um mundo marcado pela bipolaridade a cooperação contribuía na busca por investimentos ou, também, como forma de oferecerem subornos para as elites dos países em desenvolvimento em troca de apoios, por exemplo, em organizações internacionais. Neste sentido, a cooperação internacional desenvolveu-se arraigada na bipolaridade do sistema de alianças estabelecido pelas duas grandes potências, Estados Unidos e União Soviética, e disseminou-se num contexto estratégico. Nesta direção, Puente (2010, p.40) afirma que:

Quanto às motivações da cooperação para o desenvolvimento, houve, desde o início, por parte dos principais atores envolvidos (os países doadores, sobretudo) uma combinação de fatores políticos, econômicos, sociais, geoestratégicos, ideológicos, morais e éticos. O peso e a importância de cada um desses elementos motivacionais variaram ao longo dos anos e, de certa forma, condicionaram e moldaram a cooperação para o desenvolvimento, bem como a escolha dos países e setores beneficiários e o grau de prioridade a eles atribuível.

Dessa forma, o realismo entendia a cooperação internacional como inseparável das relações de poder, aonde não haveria espaço para considerações éticas. Mais além, o exemplo do fracasso da Liga das Nações comprovava que uma instituição não seria capaz de, autonomamente, promover a cooperação entre os Estados, uma vez que traduzem a distribuição do poder no sistema internacional, tendo sido criadas pelos atores mais poderosos desse sistema cujo intuito seria alcançar seus objetivos individuais.

Assim, o estabelecimento de instituições e de arranjos cooperativos é explicado pelas aspirações individuais dos Estados dominantes em obrigar os outros Estados a assumirem

compromissos ou a agirem de uma determinada maneira. Kenneth Waltz irá reforçar esse argumento afirmando que as instituições internacionais possuem autonomia e efeitos independentes muito pequenos, pois suas ações são limitadas pelos Estados – seus criadores. Ou seja, mais uma vez a teoria realista assegura que as instituições internacionais estão subordinadas aos interesses dos Estados mais poderosos. Em suma:

In short, realists emphasize that states are autonomous and independent and concerned only with their own national interests. Moreover, they interact in an international environment in which there exists no overarching central authority to enforce order. This international anarchy leaves each state to fend for itself. In such a world, states expand until confronted and checked by others. Such a world is characterized by conflict and the constant possibility of war. (STEIN, 1999)

Em um cenário de reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial através de esforços como o Plano Marshall, a ideia de cooperação para o desenvolvimento esteve atrelada à de ajuda econômica. Com efeito, os países do “Terceiro Mundo” reivindicavam dos países desenvolvidos maior assistência financeira, redução das disparidades sociais, e transferências de recursos do Norte para o Sul. Para os realistas, entretanto, tais exigências eram incompatíveis com o jogo de poder vigente.

O cenário do pós Segunda Guerra caracterizava-se pelo aumento do intercâmbio entre os países tanto no âmbito comercial - as economias estavam mais integradas no bojo das rodadas do GATT – quanto no das comunicações - pelo avanço em comunicações por satélites e nos meios de transportes – e no político, explicado pelo relativo sucesso da Organização das Nações Unidas, que substituiu a fracassada Liga das Nações. Assim, as decisões e eventos ocorridos em um país surtiam efeitos visíveis, direta ou indiretamente, sobre os demais Estados do cenário internacional. Os Estados passaram, dessa forma, a confrontar-se com problemas externos à sua jurisdição doméstica, e sobre os quais não exerciam controle efetivo. Mais além, a partir da década de 1970, observa-se

o auge da cooperação Sul-Sul. A agenda de desenvolvimento econômico, antes concentrada em comércio e ajuda oficial, tornou-se mais ambiciosa. Tratava-se, doravante, de demolir a velha ordem internacional, vista como prejudicial aos povos do Sul, e instaurar uma *Nova Ordem Econômica Internacional* (NOEI). Os países do Sul acreditavam em que as instituições políticas e econômicas existentes eram não só anacrônicas, mas também prejudiciais, ao refletirem uma correlação de forças incompatível com um sistema internacional alterado pela descolonização afro-asiática e pelo desejo de autonomia e desenvolvimento dos países latino-americanos. Para eles, melhorias

específicas não seriam suficientes. Tornava-se necessário substituir as estruturas por novo arcabouço institucional, que garantisse a igualdade de oportunidades. O colapso do sistema Bretton Woods, a crise do petróleo, a elevação dos preços das *commodities* primárias; a *détente*; a unidade teórica em torno das teorias de dependência; e a conclusão do processo de descolonização afro-asiática fundamentariam a maior ousadia dos países do Sul na defesa de suas demandas (LEITE, 2011, p. 66).

Com efeito, Cerro (2008, p. 10) acrescenta que “a crise das teorias elaboradas nos meios acadêmicos do centro do capitalismo e difundidas para o mundo tira explicação de suas carências de objetividade, isenção e alcance, por um lado, da irrupção dos países emergentes, detentores de metade da riqueza global, por outro. As teorias que servem ao Primeiro Mundo não são convenientes, necessariamente, aos emergentes”. Assim, as premissas realistas e neorrealistas mostraram-se incapazes de compreender e explicar essa nova realidade. As premissas do equilíbrio de poder e segurança nacional não eram mais analiticamente adequados para dar sentido a essa diversidade de novos fenômenos.

Nessa direção, a fim buscar compreender as mudanças proporcionadas pela acelerada globalização, Robert Keohane e Joseph Nye ao escreverem *Power and interdependence – world politics in transition* (1997), introduzem o conceito de interdependência e sugerem que devemos olhar mais amplamente a realidade internacional, considerando as diversas forças transnacionais que tornaram essa realidade mais complexa. Destarte,

calcados no conceito analítico de interdependência, Keohane e Nye propõem um novo modelo explicativo: a *interdependência complexa*, que apresenta três características principais. A primeira consiste em canais múltiplos de contato entre as sociedades, contemplando relações interestatais, transgovernamentais e transnacionais. Leva em conta ações tomadas tanto por burocracias estatais quanto por bancos comerciais, companhias multinacionais e outros atores não governamentais. Pressupõe que as medidas adotadas por esses atores em diferentes países interferem cada vez mais entre si, transcendendo as fronteiras nacionais. As coalizões políticas que surgem desses diversos canais de contato tornam ainda mais fluida a distinção entre política interna e política internacional. Nesse sentido, o papel potencial das instituições internacionais nas negociações políticas adquire relevância. Elas passam a contribuir para estabelecer a agenda internacional, atuam como catalisadoras da mobilização e configuração de forças e emergem como cenário ideal para iniciativas políticas e vinculação dos Estados mais fracos. A segunda característica da interdependência complexa refere-se à ausência de hierarquia nos temas da agenda internacional. A gama de assuntos internacionais torna-se mais ampla e diversa, incluindo temas

como o bem estar social e a proteção do meio ambiente. Em lugar de um interesse nacional coeso, irrompem, nas sociedades democráticas, grupos de interesse que pleiteiam suas plataformas no processo de negociação – muitas vezes conflitivas entre si – e disputam a prioridade no seu atendimento. A terceira característica diz respeito ao fato de o emprego da força não ser sempre o meio mais eficaz para manejar o poder e torna-se gradativamente custoso e incerto (LEITE, 2011, p.23).

É fundamental, contudo, destacar que apesar de Keohane e Nye criticarem a análise realista focada apenas no poder e na segurança nacional das relações interestatais, os autores consideram-na uma abordagem útil para compreender determinados fenômenos, porém insuficiente em um mundo cada vez mais complexo e interdependente. Da mesma forma que os realistas, os autores da interdependência complexa acreditam que a existência de um poder dominante facilita o estabelecimento de arranjos cooperativos, entretanto, não acreditam que a mesma seja uma condição suficiente e imperativa para a ocorrência da cooperação.

A interdependência complexa discorda da visão realista que considera os Estados como únicos atores dominantes e determinantes nas relações internacionais, nesse sentido, os autores atualizaram a escola liberal, que estava abafada desde meados da década de 1930. Mais além, defendem que apesar de egoístas, os Estados buscam coordenar suas ações visando obter resultados mutuamente benéficos através da cooperação, de negociações e criação de regimes internacionais. Com efeito,

organismos, como a UNCTAD, têm desempenhado aqueles papéis fundamentais analisados por Keohane e Nye: ao sediarem foros periódicos de discussão, reduziram custos burocráticos, permitindo aos países do Sul criarem múltiplos canais de contato, articularem posições e coordenarem políticas. Ao fornecerem informações fartas e confiáveis, propiciaram, sobretudo aos mais pobres, a identificação de pontos de convergência e o compartilhamento de experiências. As instituições, portanto, constituíram e ainda constituem meios de superar as vulnerabilidades dos países do Sul e de tornar a cooperação Sul-Sul mais efetiva (LEITE, 2011, p. 77).

A nova abordagem também afirma que o mundo assiste um crescimento dos intercâmbios sociais e econômicos que, juntamente com os regimes internacionais, os movimentos sociais e as corporações multinacionais instituem uma nova realidade internacional, “sem fronteiras”, na qual a força militar não se mantém como uma alternativa viável para o equilíbrio das relações inter-estatais. Mais além, os autores definem os regimes internacionais como um conjunto de princípios e regras sobre determinado assunto que através de expectativas

comuns dos Estados facilita a cooperação, que irá diminuir os efeitos da anarquia no sistema internacional.

Nesta direção, podemos afirmar que as organizações internacionais auxiliam na cooperação ao facilitar a convergência de áreas dentro da agenda internacional. A interdependência, entretanto, não supõe conjunturas cuja dependência entre os Estados é recíproca e equilibrada. Pelo contrário, os países estão assimetricamente situados na dependência dos fatores, o que proporciona a alguns uma maior preponderância sobre os demais. Os Estados que são menos dependentes podem tentar converter tais relações interdependentes assimétricas em um poder de barganha nas negociações, o que lhes permite um maior controle sobre os resultados.

No que tange os regimes internacionais, Keohane e Nye afirmam que, desde o final da Segunda Guerra Mundial, principalmente em áreas como a política monetária e o comércio internacional, os países necessitam de maior coordenação e cooperação internacional. Logo, sintetizam que os “regimes internacionais são fatores intermediários entre a estrutura de poder de um sistema internacional e a negociação política que se produz dentro do mesmo”. Assim, de acordo com os autores, o aumento da coordenação política propiciada pelos acordos não só intensifica os contatos interestatais, transgovernamentais e transnacionais, como também pode contribuir para a resolução de problemas de forma conjunta e eficaz.

Pode-se afirmar que o neorrealismo de Waltz e a teoria da interdependência complexa de Keohane e Nye convergem quando defendem que características do sistema internacional – seja a estrutura anárquica seja a interdependência assimétrica – afetam o comportamento dos Estados. Suas conclusões são, entretanto, distintas. Para Waltz, a estrutura do sistema internacional limita a cooperação interestatal. Já para Keohane e Nye, os Estados podem escolher e alterar alguns dos constrangimentos que o sistema internacional os impõe ao desenvolverem organizações e práticas comuns. Sem renunciarem à persecução do autointeresse, a cooperação não só é possível, mas também desejável a fim de minorar os custos derivados da interdependência.

Nessa direção, defendem que as organizações internacionais incentivam a cooperação internacional através do aumento do acesso à informação, da redução de problemas de ação coletiva e, principalmente, da criação de normas e princípios que irão orientar o

comportamento dos Estados e tornar os custos de ação unilateral mais elevados o que, conseqüentemente, tornará o sistema internacional mais estável e previsível.

O realismo (e o neorealismo) e a interdependência complexa não são abordagens antagônicas. Keohane e Nye não rechaçam as premissas realistas como um todo. Patrícia Soares Leite elucida:

se, por um lado, [a interdependência complexa] reconhece a possibilidade de cooperação na política mundial, coincidindo, ainda que em parte, com as ideias liberais, por outro, reafirma o egoísmo racional dos atores, aproximando-se dos realistas. Parte do pressuposto de que os Estados perseguem seus próprios objetivos, visando a maximizar poder e riqueza, e norteiam-se por considerações autointeressadas, em que calculam custos e benefícios nas suas ações. Nesse sentido, a cooperação é julgada um meio de se atingir maior bem-estar econômico e poder político. (LEITE, 2001, p. 25)

Nesse sentido, a teoria da interdependência complexa, longe de antagonizar com as premissas realistas, procura evidenciar que aquela abordagem sobre política mundial é compatível com a ideia de cooperação internacional. Pois, para Keohane e Nye, cooperação e conflito não são incompatíveis, ao contrário, segundo os autores não existe cooperação sem a eminência de uma situação de conflito real ou potencial. A cooperação é, portanto, uma situação política.

Mesmo em um cenário anárquico caracterizado pela ausência de uma autoridade supraestatal que regule os interesses e as relações dos Estados, a coordenação das políticas estatais através de um processo de barganhas não só é possível, como tende a aumentar de acordo com o incremento das relações entre os países. Sem esquecer que tais relações passam a se estruturar em bases mais estáveis e benéficas para todos e passam, também, a exigir instituições como forma de maximizar os interesses estatais.

Podemos afirmar em termos conclusivos que se faz necessário entender as duas abordagens teóricas discutidas no presente capítulo para compreender as motivações que levam os Estados a cooperarem. Os autores analisados convergem ao entender que as particularidades do sistema internacional – seja sua estrutura anárquica, seja a interdependência assimétrica – influenciam no comportamento estatal e, conseqüentemente, impondo limites às suas ações.

Para Waltz, a estrutura anárquica é um fator restritivo à cooperação internacional. Keohane e Nye também encaram o sistema internacional como anárquico, contudo, para eles os Estados são capazes de transformar alguns desses limites ao desenvolverem instituições e

práticas. Sendo assim, longe de abdicarem de suas ambições e interesses, para os Estados, a cooperação não só é possível, mas também desejável a fim de atenuar os custos decorridos da interdependência.

CAPÍTULO 2

CONTINENTE AFRICANO NO GOVERNO LULA: UMA PRIORIDADE DECLARADA

O presente Capítulo como se deduz do título apresenta as relações Brasil/África, mais especificamente no Governo de Luís Inácio da Silva (Lula), 2003-2010, e sua política exterior para o continente africano, declarada pelo presidente como prioridade. Organizado em três itens, primeiramente retoma a política externa brasileira para a África à guisa de um pano de fundo necessário para o entendimento dos dois itens a seguir, a política externa de Lula para a África e o lugar ocupada pela cooperação internacional para esse continente em seu governo.

O continente africano possui uma extensão de 30.227.497 Km², com cerca de 750 milhões de habitantes e 54 países independentes. Embora no senso comum brasileiro a expressão *África* tenha um significado global, como se todos os 54 países formassem um bloco homogêneo, na realidade o continente se caracteriza por uma complexa diversidade físico-natural, econômica, cultural e social.

Vários acontecimentos sócio históricos marcam as relações entre o Brasil e os países do continente africano. A escravidão é, sem dúvidas, um dos eventos mais marcantes [...]. Foi a partir da escravidão que Brasil e África começaram a construir uma história comum de avanços, recuos e ambiguidades. (MUNGOI, 2006, p 21).

Nos itens a seguir retomamos um pouco dessa história à luz da política externa brasileira e da cooperação técnica com países em desenvolvimento, a CTPD.

2.1 A África na Política Externa Brasileira: convergências e divergências

Com efeito, o relacionamento entre Brasil e o continente africano teve início ainda no período colonial, (1500-1821), todavia, fundamentava-se na escravidão e no tráfico atlântico de escravos. No século XIX, após o Tratado de Reconhecimento da Independência do Brasil assinado por Portugal em 1826, o Brasil ficou impedido, pela cláusula terceira do tratado, de aceitar qualquer posição direta de controle dos territórios portugueses na África. (Penna Filho, 2001) Entretanto, apesar das pressões portuguesas e britânicas – estes para o fim do tráfico negroiro – houve continuidade no relacionamento entre o Brasil e continente africano, especialmente no âmbito do comércio de escravos.

A partir de 1850, com a Lei Eusébio de Queirós que proibiu o tráfico, um relativo silêncio se criou entre os dois lados do Atlântico. A propósito desse “silêncio”, Saraiva afirma que com a extinção do tráfico de escravos e com a aceleração do processo de penetração europeia na África, o Brasil intensificou a distância em relação ao continente africano (SARAIVA, 1996, p. 16).

Não obstante o distanciamento econômico cabe ainda destacar uma vertente racista²⁰ que consistia em incentivar a imigração europeia e afastar da formação da nacionalidade brasileira a influência africana. Neste sentido, Penna Filho (2001, p. 90) esclarece que:

[...] ao final do século XIX, com o desenvolvimento das ideias e teorias racistas originadas na Europa, o Brasil adotou propostas de “branqueamento” e depuração da sua composição racial, evidentemente amparadas e em consonância com a ciência evolutiva predominante nos círculos intelectuais europeus e que ecoavam no Brasil. A adoção deste tipo de racismo colocou em xeque qualquer vínculo que porventura o país pudesse vir a desenvolver, naquele período, com a África.

Sendo assim, uma gradual retomada do relacionamento entre Brasil e África, apenas começaria a ser ensaiada nos anos 1940. O continente

[...] que, desde o final do século XIX, perdera relativa importância na lógica do modelo agroexportador, retornaria lentamente como um item na complexa agenda brasileira do pós-segunda guerra. [...] o estudo da documentação desse período efetivamente mostra a existência de um grupo difuso de diplomatas e de intelectuais que defendiam, já naquela época, o nascimento de uma política africana para o Brasil. Ou seja, a diplomacia começava a transparecer um interesse pela África que havia sido deixado de lado. Esse foi um lastro fundamental para os desdobramentos da “política externa independente” e sua inclinação africanista. (FERREIRA, 2013, p 60)

Enquanto isso, no âmbito mundial, com o fim da Segunda Guerra (1939-1945), a África passou a projetar-se na agenda internacional por meio dos debates acerca da descolonização. Com efeito, o relacionamento entre Brasil e o continente africano, à exceção da África do Sul, nesse período, deu-se apenas no âmbito das Nações Unidas. Mais além, apesar da retórica doméstica e externa de que o Brasil era uma democracia racial, o país demonstrou apoio

²⁰A tese do branqueamento baseava-se na presunção da superioridade branca, às vezes, pelo uso dos eufemismos raças 'mais adiantadas' e 'menos adiantadas' e pelo fato de ficar em aberto a questão de ser a inferioridade inata. À suposição inicial, juntavam-se mais duas. Primeiro - a população negra diminuía progressivamente em relação à branca por motivos que incluíam a suposta taxa de natalidade mais baixa, a maior incidência de doenças e a desorganização social. Segundo - a miscigenação produzia 'naturalmente' uma população mais clara. Assim, a imigração branca reforçaria a resultante predominância branca (SKIDMORE, 1976, p.81)

aos países colonizadores. Assim, o apoio brasileiro ao colonialismo português e francês refletir-se-ia nas futuras relações com os países africanos (PENNA FILHO, 2001, p.102).

Nesse sentido, Penna Filho (2001) afirma que, após 1945, fica evidente na orientação da política externa brasileira, com relação à descolonização, que a estratégia adotada era a de reconhecer os novos Estados independentes desde que elevados a esta condição com a concordância de suas antigas metrópoles e depois de conferida *de jure* sua emancipação no sistema internacional. No âmbito doméstico, entretanto,

[...] desde 1943 o Ministério das Relações Exteriores havia iniciado discussões, especialmente apresentadas ao presidente da República com vistas ao estabelecimento de uma representação diplomática permanente na África do Sul. Em 1947, no governo Dutra, o Brasil estabeleceu sua primeira representação por meio de legação aberta em Pretória (SARAIVA, 1996, p. 30)

Dutra (1946-1951), que ao assumir a presidência, buscou uma relação privilegiada com os Estados Unidos, dentro da perspectiva da “aliança não escrita”²¹, idealizada pelo Barão do Rio Branco. No que tange o continente africano,

Raul Fernandes, ministro das relações exteriores do governo de Gaspar Dutra entre dezembro de 1946 e janeiro de 1951, consolidou a posição de apoio às potências em célebre discurso que procurava explicar que o Brasil se posicionava entre o artigo 73 da Carta das Nações Unidas e uma política que não ofendesse as potências coloniais que haviam apoiado as petições brasileiras. (SARAIVA, 2012, P. 27)

Com efeito, a África do Sul foi o único país do continente com o qual o Brasil manteve um relacionamento direto, especialmente no que diz respeito à cooperação política contra a uma suposta expansão comunista²². Com a abertura de uma legação em Pretória – capital administrativa da África do Sul –, em 1947, iniciava-se uma aproximação real entre os dois

²¹ Durante a Primeira República, as relações Brasil/EUA seguiram o modelo da uma aliança informal ou, como caracterizado por Bradford Burns, de uma “aliança não escrita” (“unwritten alliance”). Embora prescindisse de assistência militar mútua, o apoio diplomático recíproco e as intensas relações comerciais teceram uma sólida amizade entre as duas nações. De acordo com a visão brasileira, a ordem mundial dominada pelos interesses eurocêntricos enfrentaria um processo de esgotamento, o que levaria os EUA a se converterem num poderoso ator internacional. Em outras palavras, os Estados Unidos eram percebidos como um relevante poder ascendente no sistema internacional. O Barão do Rio Branco, ministro das Relações Exteriores (1902-1912) e fundador da diplomacia brasileira do século XX, foi o principal responsável por esta visão. (HIRST, 2011, p15). Essa “aliança” vigorou até os anos 1940. Um estudo mais aprofundado encontra-se na obra de E. Bradford Burns – A aliança não escrita: O Barão do Rio Branco e as relações Brasil –Estados Unidos. Rio de Janeiro:EMC, 2003.

²² A expansão do comunismo fora da Europa ocorreu na África, Moçambique (1975) e Angola (1976), adotaram governos de forte orientação marxista. Por se tratar de duas ex-colônias portuguesas o sinal “vermelho” foi aceso no mundo capitalista. Na Ásia a “onda vermelha” atingiu China (1954); Coreia do Norte (1954); Vietnã do Norte (1954); (1954) Myanmar/Birmânia (1962); Camboja (1973).

países que marcaria as próprias relações do Brasil com o continente africano. O Brasil apresentou discreta, mas real, tolerância ao apartheid (regime de discriminação racial adotado pela África do Sul naquele período histórico).

Ao retornar ao governo, em 1951, Getúlio Vargas priorizou o desenvolvimento nacional e utilizou a diplomacia como instrumento para conseguir investimentos estrangeiros para financiar o desenvolvimento industrial por substituição de importações, incrementando a indústria de base. Assim, rompendo com o alinhamento do governo Dutra (1946-1951), aos interesses norte-americanos, Vargas ensaiou uma multilateralização da política externa brasileira que iria refletir em uma mudança de discurso em relação ao continente africano, mas sem nenhum resultado prático.

Percebe-se, portanto, na década de 1950, o distanciamento com o continente africano – com exceção da África do Sul, Mais além, o Brasil assina com Portugal o Tratado de Amizade e Consulta²³, de 16 de novembro de 1953. Começam a ter, apesar disso, destaque os defensores de uma política externa brasileira para a África, dentre eles, Osvaldo Aranha²⁴ e Álvaro Lins²⁵. Enquanto isso, considerando ou não

[...] as manifestações de apoio à causa colonial durante os anos 1950, internamente o Itamaraty também discutiu o tema da descolonização e deu início à formulação de uma política mais autônoma, cujos resultados só viriam aparecer no despertar da década seguinte. Eram vozes silenciosas que se uniam às vozes discordantes do grupo acima destacado (PENNA FILHO, 2001, p.98).

Para o continente africano, a década de 1950 foi crucial. Os processos

²³ Esse Tratado como se infere reafirma a “amizade” entre os dois países ressaltada no Preâmbulo nos seguintes termos “Conscientes das afinidades espirituais, morais, étnicas e linguísticas que, após mais de três séculos de história comum, continuam a ligar a Nação Portuguesa à Nação Brasileira [...]” Por sua vez a “consulta” objeto do Artigo 1º dispõe “[...] As [...] Partes Contratantes tendo em mente reafirmar e consolidar a perfeita amizade que existe entre os dois povos irmãos, concordam em que, de futuro, se consultarão sempre sobre os problemas internacionais de seu manifesto interesse comum”. (PORTUGAL, 1955, p284). Ou seja, “consulta” aqui, independente de seu conceito no Direito Internacional, significava pelo lado do Brasil ter um interlocutor na Europa e pelo lado de Portugal a possibilidade de se projetar fora do espaço europeu.

²⁴ Osvaldo Euclides de Souza Aranha, (1894-1960), advogado, político e diplomata brasileiro, nascido em Alegrete, (RS). Na área da política externa foi embaixador em Washington (1933-1937) e Ministro das Relações Exteriores em 1938. Teve destacada participação nas Nações Unidas por ocasião da criação do Estado de Israel. Além disso, foi o promotor da aproximação do Brasil com os Estados Unidos.

²⁵ Álvaro de Barros Lins (1912-1960), jornalista, professor, editor, advogado e diplomata brasileiro, nascido em Caruaru (PE). Na política externa foi embaixador em Lisboa e condutor da regulamentação, em 1957, do Tratado de Amizade e Consulta entre Brasil e Portugal, de 1953, tido, por ele, “contrário aos interesses brasileiros”. Lins pode ser considerado um “rebelde” para os padrões hierárquicos do Itamaraty, visto que suas posições levaram a um choque com a ditadura de Salazar (1932-1968) e seu pretenso colonialismo. http://cpdoc.fgv.br/dossies/JK/biografias/Alvaro_Lins. Acesso em 29/08/2013).

nacionalistas e independentistas que já tinham se iniciado chegaram ao seu auge. Tornava-se, assim, a questão colonial uma matéria de crescente interesse para a diplomacia brasileira. De qualquer forma, as posições permaneciam inalteradas no que se refere à crítica ao regime de discriminação racial em países como a África do Sul.

Nesse contexto, Getúlio Vargas criticou brandamente o ambiente internacional que impossibilitava a descolonização africana e as desigualdades estruturais da economia internacional. Nessa direção, afirma-se que

[...] a dimensão nacionalista do segundo governo Vargas produziu uma política externa mais elaborada e buscava maior autonomia relativa para ação do país no cenário internacional [...] Mas isso não significaria um sinal explícito de qualquer apoio brasileiro à tese da descolonização na África. O reconhecimento de Vargas pela necessidade de desenvolvimento das regiões atrasadas incluía a noção da permanência da colonização [...] Nas discussões sobre os territórios não autônomos as posições brasileiras foram de estímulo aos interesses dos povos africanos nas questões que lhe concerniam. (SARAIVA, 1996, p. 32)

O segundo Governo Vargas acabou, como sabemos, com o suicídio do Presidente, em agosto de 1954. No vácuo deixado pela morte trágica e inesperada de Getúlio Vargas assumiu o seu vice Café Filho, de agosto de 1954 a novembro de 1955. Afastado por problemas de saúde, assumiu o presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Coimbra da Luz que permaneceu apenas três dias e foi substituído pelo presidente do Senado, Nereu de Oliveira Ramos que ficou até a posse de Juscelino Kubistchek (JK) em 1956. Ao assumir a presidência, em 1956, Kubistchek manteve a prioridade dada ao relacionamento com os Estados Unidos, iniciada no governo de Café Filho, pelo menos até 1958.

O redirecionamento da política externa de JK, contudo, não incluiu o continente africano. Neste sentido, o período Kubitschek foi marcado por posições mais conservadoras no que tange a ordem colonial. Paradoxalmente, é exatamente nesse período que o sistema internacional começa a admitir, de forma mais evidente, as independências africanas. Em 1955, a Conferência de Bandung²⁶ trouxera um novo alento para tais Estados que ensaiaram sua emergência no sistema através da luta por autonomia política.

Com efeito, Saraiva (2012) assegura que a África para Kubitschek não tinha valor político. A importância com o continente estava nas relações econômicas que se

²⁶ Importante registrar que a Conferência de Bandung, realizada na cidade do mesmo nome, na Indonésia, reuniu representantes de 29 países da África e da Ásia que se declararam a favor do anticolonialismo, do combate ao racismo e contra o imperialismo.

experimentavam entre a Europa e a África e como este relacionamento influenciaria nas exportações brasileiras para o Mercado Comum Europeu. Para o Brasil, a formação de um mercado europeu que implicasse a associação das economias africana e europeia, por regras preferenciais de comércio, poderia afetar o projeto de desenvolvimento brasileiro. (SARAIVA, 2012, p.33)

Pode-se afirmar, portanto, que no governo Kubitschek não houve preocupação retórica ou prática acerca da superação ou não da condição colonial. E, mais além, também não possuía uma preocupação econômica direta. Saraiva (1996, p.40) elucida:

[...] a dimensão econômica era o lugar da África na política externa brasileira de Kubitschek. Mas não se pode falar que houvesse interesse econômico direto, em termos de intercâmbio comercial, justamente pela concorrência que se desenvolvia em torno dos produtos primários. Os dados do comércio direto entre os dois países mostram que somente 0,5% do total das importações brasileiras vinham da África e que as exportações brasileiras para aquele continente raramente alcançavam 1,5% do total das exportações brasileiras.

2.1.1- A África na Política Externa Independente

A ascensão de Jânio Quadros à presidência da República alterou consideravelmente as perspectivas do relacionamento entre o Brasil e o continente africano, especialmente no que diz respeito à questão colonial. De acordo com Saraiva, é consensual o fato de que foi no início dos anos 1960 - com os governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) – que a África voltou a interessar a política externa brasileira. (SARAIVA, 2012, p. 26). Assim,

[...] a nova política externa teve a intenção de promover a abertura para a África e concomitante afastamento, na ONU, das posições de Portugal salazarista, que praticava o colonialismo. (CERVO e BUENO, 2008, p.311)

A nova diretriz da política externa do Brasil para o continente africano foi apresentada pessoalmente por Quadros em mensagem ao Congresso Nacional. Foi a primeira vez que um presidente brasileiro anunciava claramente aspirações comuns com a África. Apareciam, assim, as matrizes iniciais da política africana do Brasil. Os temas do crescimento interno e da projeção internacional do país eram centrais na formulação da política africana do Brasil.

A nova política era uma resposta brasileira a um mundo menos polarizado, mais flexível. Proclamava o anticolonialismo como principal diretriz da nova política em direção à África e admitia equívocos brasileiros que, durante anos, havia apoiado as teses colonialistas na

ONU. Entretanto, não houve uma mudança de atitude no que tange o apoio ao colonialismo português.

Já em 1961, a primeira embaixada brasileira na África Negra começou a operar em Acra (Gana) e foram iniciadas negociações para o estabelecimento de mais embaixadas. Os passos brasileiros foram acompanhados por respostas positivas dos governos africanos.

Com efeito, a proposta de Jânio Quadros para a política externa brasileira, denomina-se Política Externa Independente/PEI e partia de uma visão universal, possuía um caráter pragmático, pois buscava os interesses brasileiros sem preconceitos ideológicos. De fato, a formulação da PEI se deu em um momento conjuntural favorável ao país, pois a Revolução Cubana (1959) preocupava os Estados Unidos, que receavam um afastamento da América Latina de sua esfera de influência.

A PEI “ao enfatizar o direito que tem os povos à autodeterminação, reivindicava para o país mais liberdade de movimentos no cenário mundial” (CERVO e BUENO, 2008, p.310). Por seu lado, San Tiago Dantas, Ministro das Relações Exteriores na época e um dos criadores da PEI, afirma que a Política Externa Independente não fora “concebida como doutrina ou projetada como plano, antes de ser vertida para a realidade. Os fatos precederam as ideias”. (DANTAS, 2007, p.11)

Tendo em vista o tema que ora nos ocupa, as relações Brasil/África, é significativo recordar, aqui, as diretrizes gerais da PEI:

[...] 1) respeito aos compromissos e à posição tradicional do Brasil ao mundo livre; 2) ampliação dos contatos com todos os países, inclusive os do mundo socialista; 3) contribuição constante e objetiva à redução das tensões internacionais, quer no plano regional, quer no mundial; 4) expansão do comércio externo brasileiro; 5) apoio decidido ao anticolonialismo; 6) luta contra o subdesenvolvimento econômico; 7) incremento das relações com a Europa, em todos os planos; 8) reconhecimento e atribuição da devida importância aos interesses e aspirações comuns ao Brasil e às nações da África e da Ásia; 9) estabelecimento e estreitamento de relações com os Estados africanos; 10) fidelidade ao sistema interamericano; 11) continuidade e intensificação da Operação Pan Americana; 12) apoio constante ao programa de Associação do Livre Comércio Latino-Americano; 13) a mais íntima e completa cooperação com as repúblicas irmãs da América Latina, em todos os planos; 14) relações de sincera colaboração com os Estados Unidos, em defesa do progresso democrático e social das Américas; 15) apoio decidido e ativo à Organização das Nações Unidas para que ela se constitua na garantia efetiva e incontestável da paz internacional e da justiça econômica. (BRASIL, 1964. IN: Documentos de Política Externa Independente, 2007, p.59. Grifos da Autora).

Para Cervo e Bueno (2008), embora a Diretriz 14 dispusesse sobre “uma relação sincera e colaborativa” com o governo norte americano, o cumprimento das disposições da PEI implicava um afastamento dos Estados Unidos. Contudo, “[...] o país não podia prescindir da colaboração norte-americana e o relacionamento com a União Soviética apresentava poucas vantagens econômicas [...]” (CERVO e BUENO, 2008, p.311). Ou seja, o presidente Jânio Quadros acirrou os ânimos da oposição ao seu governo que entendia a condução de uma política externa independente como uma forma de aproximação dos países socialistas. A Política Externa Independente, entretanto, tinha como fundamento precípua a mundialização das relações internacionais do Brasil, livre das ideologias impostas pela bipolarização da Guerra Fria. No que tange o continente africano,

[...] o ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos, concebia que ao Brasil – pelas suas características étnicas e culturais – estava reservado papel de destaque no mundo afro-asiático, integrado por nações subdesenvolvidas [...] Para Jânio, da mesma forma, o Brasil “deveria tornar-se o elo, a ponte entre África e Ocidente, visto quão íntimas são as ligações entre ambos os povos”. Afora isso, não se perdia de vista o aumento do mercado para a produção brasileira (CERVO e BUENO, 2008, p. 319).

Buscando facilitar a aproximação comercial e política, a PEI utilizou-se de um discurso culturalista, o qual enfatizava que o Brasil era o produto histórico da associação entre ocidente e a África. Tendo como base o discurso da identidade cultural, os formuladores da política externa brasileira acreditavam na natural receptividade africana aos sinais brasileiros de solidariedade cultural e política. Nesta direção, o presidente Jânio Quadros primava por um relacionamento preferencial com a África, tendo em vista que

[...] esse continente representa uma nova dimensão da política externa brasileira. Estamos ligados ao mundo africano por nossas raízes étnicas e culturais, além de coincidirmos no desejo de tornar possível assumirmos uma posição independente no mundo atual. [...] Nosso país deveria tornar-se o elo, a ponte entre a África e o Ocidente, visto quão íntimas são as ligações entre ambos os povos. (QUADROS, 1978, p.75)

Uma série de conflitos internos, frutos de uma crise socioeconômica resultaram na renúncia de Quadros, com sete meses incompletos de governo. Seu sucessor, João Goulart, assumiu a presidência do Brasil em setembro de 1961 mediante inúmeras tentativas militares para impedi-lo que tomasse posse.

Ao assumir, com poderes limitados pelo regime parlamentarista, João Goulart teve seu governo marcado pela instabilidade. San Tiago Dantas, contudo, aprofundou a PEI como “defesa do interesse nacional”, voltando-a para o desenvolvimento e reformas sociais. No que se refere ao continente africano, contraditoriamente, o governo Goulart marca um retrocesso na defesa do fim do colonialismo português, quando a delegação brasileira na ONU reiterou a amizade do país a Portugal, apesar do discurso de posse de San Tiago Dantas no qual ele afirma que o Brasil era

[...] uma nação independente (...), fiel à grande causa – da emancipação e do desenvolvimento econômico de todos os povos – que nos levou a, com eles, nos solidarizarmos e a tomarmos, em todas as assembleias de que fazemos parte e em todas as ações diplomáticas que empreendemos, uma atitude, uma linha de conduta coerente e uniforme, em defesa da emancipação dos povos e pela abolição dos resíduos do colonialismo no mundo (DANTAS, 2007, p.161)

É importante lembrar que houve uma grande rotatividade de ministros das Relações Exteriores durante o governo de João Goulart, senão vejamos Francisco Clementino de San Tiago Dantas (1961-1962); Hermes de Lima (1963); Evandro Cavalcânti Lins e Silva (1963) e João Augusto Araújo Castro (1963-1964). Contudo, mesmo com a alteração de alguns posicionamentos, a PEI foi, em grande medida, regida pelos mesmos princípios. Com Araújo Castro à frente do MRE, em 1963, seu discurso articulado na XVIII Assembleia Geral da ONU, definiu a posição brasileira acerca dos princípios que foram chamados de os 3Ds (Desarmamento, Desenvolvimento e Descolonização):

É fácil precisar o sentido de cada um dos termos desse trinômio. A luta pelo Desarmamento é a própria luta pela Paz e pela igualdade jurídica de Estados que desejam colocar-se a salvo do medo da intimidação. A luta pelo Desenvolvimento é a própria luta pela emancipação econômica e pela justiça social. A luta pela Descolonização, em seu conceito mais amplo, é a própria luta pela emancipação política, pela liberdade e pelos direitos humanos (CASTRO, 1963, p.173)

Em síntese, de acordo com Vizentini (2004), a Política Externa Independente pode ser resumida em cinco pilares. O primeiro referia-se à ampliação do mercado externo dos produtos primários e, em menor medida, dos manufaturados brasileiros através da redução da tarifa no comércio entre países latino-americanos e da intensificação das relações mais diversificadas com todas as nações do mundo, inclusive socialistas. O segundo defendia a formulação autônoma de planos de desenvolvimento econômico e a prestação e aceitação de

ajuda internacional nos marcos desses planos. O terceiro princípio enfatizava a necessidade de manutenção da paz, por meio da coexistência pacífica entre os Estados e o desarmamento geral e progressivo. O quarto defendia a noção de não intervenção nos assuntos internos dos outros países, a autodeterminação dos povos e o primado absoluto do Direito Internacional com relação aos problemas mundiais. Por fim, o quinto princípio, apoiava a emancipação completa dos territórios não autônomos.

Na década de 1960, o relacionamento do Brasil com o continente africano teve como impulso interno as necessidades do desenvolvimento econômico e as demandas sociais motivadas pelo processo de industrialização. O contexto externo de arrefecimento da Guerra Fria e mobilização mundial pela descolonização africana também influenciaram nessa reorientação da política externa brasileira. Houve abertura de embaixadas e consulados, visita de políticos africanos ao Brasil e, no que tange a África do Sul, ampliação da pauta comercial. Estes esforços, entretanto, foram interrompidos com o golpe militar de 1964.

2.1.2- O Continente Africano no Regime Militar

Em 31 de março de 1964 meio a uma crise mal resolvida desde a renúncia de Jânio Quadros, em agosto de 1961, um golpe civil-militar inicia um período de exceção no Brasil que durou 21 longos anos. Com o golpe assumiu a presidência do Brasil o General Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1967). O Presidente, junto com o seu Chanceler Vasco Leitão da Cunha (1964-1966), ocupou-se de desmantelar os princípios, resumidos acima, que regiam a Política Externa Independente. Mais além, como afirma Cervo (2008, p.367), o novo governo havia “regredido às concepções da nova ordem internacional engendrada pelos Estados Unidos no imediato pós-guerra, consoante os parâmetros do liberalismo econômico e das fronteiras ideológicas”. No que tange o continente africano, Saraiva afirma que

o período que vai de 1964 a 1969 é, de uma maneira geral, um período de recuo nas relações do Brasil com a África, quando comparado com os avanços realizados na Política Externa Independente. Mas o recuo não significou abandono. Por um lado, ele substituiu a ênfase da cooperação política e econômica com a África pelo enfoque geopolítico. (SARAIVA, 2012, p. 41)

A mudança de direção foi gerada pela visão de que alguns países africanos estavam “contaminados” pelo comunismo. A primeira consequência foi o recrudescimento das posições pró-Portugal na África. Iniciava-se um claro recuo em relação à PEI. O segundo

componente do período está vinculado ao predomínio do pensamento geopolítico que implicava retomar cálculos estratégicos no contexto espacial atlântico. O Brasil não poderia escapar do fato de a costa atlântica africana estar na primeira linha de proteção da costa brasileira.

Castello Branco prometera devolver, em 1965, via voto popular, o poder aos civis, mas foi convencido pela cúpula militar que isso deixaria o país em mãos de “subversivos e corruptos”. Desse modo, pressionado, Castello Branco passou a presidência, por via indireta, ao seu Ministro do Exército, Arthur da Costa e Silva.

O governo Costa e Silva (1967-1969) juntamente com seu ministro de relações exteriores, Magalhães Pinto, elaborou uma diplomacia que objetivava o expansionismo econômico (Cervo, 2008). Embora a *diplomacia da prosperidade* de Costa e Silva tenha repensado o alinhamento automático com os Estados Unidos, o mesmo não pode ser dito a respeito do continente africano. O apoio ao colonialismo português e ao *Apharteid* sul-africano, e, sobretudo o anticomunismo, continuam sendo a lógica por trás da política brasileira para a região (VIZENTINI, 1998).

Com a alcunha de Diplomacia do Interesse Nacional, o governo de Médici (1969-1974) preocupava-se em lucrar através de brechas existentes no sistema internacional e, para isso, traçou uma estratégia individual de inclusão, constituindo relações essencialmente bilaterais, especialmente com países mais fracos. Dentre as diretrizes seguidas pelo governo, estavam: solidariedade com países em desenvolvimento, política externa global de íntima cooperação com países desenvolvidos, só a correção das desigualdades entre nações altamente industrializadas e nações pobres pode instaurar um novo ordenamento das relações internacionais e vinculação da segurança política à econômica. (VIZENTINI, 1998, p. 143)

É importante ainda destacar na política exterior do terceiro governo militar, de Emílio Garrastazu Médici, e seu ministro, Mário Gibson Barbosa, a mudança do Ministério das Relações Exteriores para Brasília. Em abril de 1970, no dia da instalação definitiva do Ministério das Relações Exteriores (MRE) em Brasília, o presidente discursou²⁷ sobre as metas da política externa de seu governo.

1) O nosso país se recusa a crer que a história se desenrole necessariamente em benefício de uns e em prejuízo de outros; não aceita que o poder seja fonte de posições irremovíveis e reafirma o direito de forjar, dentro de suas fronteiras, o próprio destino, e de escolher, fora delas, as suas alianças e os seus rumos. 2) A verdadeira paz reclama a

²⁷ Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/emilio-medici/discursos-1/1970/10>

transformação das estruturas internacionais. Ela não pode ser instrumento da manutenção e, muito menos, da ampliação da distância que atualmente separa as nações ricas das nações pobres. 3) Compete, pois, à nossa diplomacia estreitar o entendimento com os povos que travam conosco a dura batalha do desenvolvimento, como lhe cabe envidar todos os esforços para lograr a adesão dos países desenvolvidos aos postulados que desenvolvemos. (BARBOSA, Op. Cit. p.148)

Mais além, observa-se uma aproximação com o continente africano. Gobo (2009, p 10) resume os pontos significativos dessa aproximação:

[...] Relações diplomáticas com o Zaire; cooperação brasileira com o Senegal; visita do Ministro do Exterior da África do Sul ao Brasil; visita do Ministro do Exterior do Quênia ao Brasil; visita do chanceler brasileiro a nove países do continente africano com os quais assinou comunicados conjuntos e acenou o processo de abertura política através da assinatura de acordos comerciais e de cooperação técnica; visita do chanceler brasileiro ao Quênia; visita do chanceler brasileiro ao Egito com a assinatura do contrato entre a Petrobrás e a Egyption General Petroleum Corporation.

Ainda sobre o governo Médici, é fundamental destacar como marco da (re)aproximação entre o Brasil e o continente africano, o “périplo” africano do ministro das Relações Exteriores, Gibson Barboza, a nove países da África negra no ano de 1972. De acordo com Saraiva (2012, p. 43), trata-se da “mais clara manifestação do esforço oficial para alcançar a África e simbolizou a reativação da diplomacia brasileira aos objetivos de recolocação do continente africano nos mercados brasileiros”.

A partir de 1974, com a ascensão à presidência do general Ernesto Geisel, (1975-1979) observa-se a criação, pelo chanceler Antônio Azeredo da Silveira, da diplomacia denominada Pragmatismo Responsável e Ecumênico, que apresentava uma nova estratégia de desempenho da política externa brasileira. Gerava uma nova tendência entre a área econômica e diplomática, além de ser um instrumento para a viabilização do projeto de desenvolvimento nacional e, também, da alteração da participação brasileira na alta hierarquia do cenário internacional. Com efeito, a diplomacia brasileira deveria orientar-se para

[...] a detecção de novas oportunidades e a serviço, em particular, dos interesses de nosso comércio exterior, da garantia do suprimento adequado de matérias primas e produtos essenciais, e do acesso à tecnologia mais atualizada de que não dispomos ainda, fazendo, para tanto, com prudência e tato, mas com firmeza, as opções e os realinhamentos indispensáveis. (FLECHA DE LIMA, 2000, p 225).

Seguindo esse raciocínio, seu pontapé inicial foi uma aproximação com os países árabes. Foi instalado, em Brasília, um escritório da Organização para Libertação da Palestina (OLP) e, em troca do petróleo, adotou-se uma política de exportação de produtos industriais, primários e de serviços. A partir de 1974, foram estabelecidas relações diplomático-comerciais com a República Popular da China e, também, com Moçambique – sendo o primeiro país a reconhecer o governo marxista do Movimento Popular de Libertação da Angola (MPLA). Ao longo do governo Geisel, as relações do Brasil com a África cresceram, embora, como se sabe tratasse de um período de exceção política, no país, o Regime Militar.

A Diplomacia do Pragmatismo Responsável e Ecumênico, contudo, foi duramente criticada no âmbito interno, tanto por setores de dentro do Itamaraty, quanto por empresários e, também, pela imprensa, que estava começando, a partir de 1975, a ter espaço para publicar pensamentos opostos ao governo militar instalado no país desde 1964. Em 14 de agosto de 1978, o Jornal do Brasil publicou o editorial, “Testamento oblíquo”, no qual afirmava que

Quando dentro de poucos – embora longos – meses, o Sr. Antônio Azeredo da Silveira cessar o exercício de suas altas funções de Chanceler do Brasil, poderá fazê-lo com essa dupla certeza: foi tão decepcionante na formulação e na condução da política externa do país, como na administração da Casa do Barão do Rio Branco. [...] No plano diplomático pouco lhe restava realizar: estão irresponsavelmente deterioradas nossas relações com os Estados Unidos; foram pragmaticamente inúteis nossas tentativas de abertura à novas nacionalidades africanas; enfrentam do mesmo estilo barraco-festivo que imprimiu a toda a sua ação nossos contatos com os países mais industrializados, ou com nosso vizinhos do Sul do continente; a OEA, a ALALC, a CEA e as demais siglas que constelam no firmamento de nossa intervenção em mais longa escala – ainda bem – a aperceber-se de nossa participação; uma simples questão de águas fez estagnar nosso convívio com o que seria nosso principal aliado atual – a China continua tão longe e inacessível como sempre foi. Em suma, de tão apregoado pragmatismo responsável, pouco mais resta do que a responsabilidade pelo que não se fez ou fez mal feito. (Jornal do Brasil, 14/08/1978, p.2)

A política externa de Ernesto Geisel acabou configurando-se como a resposta do Brasil frente à nova realidade internacional marcada, principalmente, pela crise do petróleo de 1973. Quanto às críticas como as tecidas pelo Jornal do Brasil e citadas acima completam o “quadro” que desembocaria na “abertura lenta, gradual e segura” de Geisel a se complementada pelo último general presidente, João Batista de Figueiredo.

O último governo militar, Figueiredo (1979-1985), teve sua política externa guiada pelo chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro e objetivava manter a autonomia brasileira num

cenário cada vez mais desfavorável. Assolado pela crise econômica, o Brasil deixou de ser visto, no âmbito internacional, como uma potência emergente, para ser um país de Terceiro Mundo, embora com características e interesses comuns aos países desenvolvidos. Por isso, continuou participando dos fóruns internacionais e denunciando as estruturas políticas e econômicas vigentes no cenário internacional.

Com a gradativa submissão da Europa Ocidental e do Japão ao rearranjo econômico e diplomático-estratégico do presidente norte-americano Ronald Reagan, as relações com esses países sofreram uma expressiva redução. Já com o Oriente Médio e a China, o Brasil intensificou suas relações de cooperação. Em 1º de março de 1980, o presidente Figueiredo apresentou, ao Congresso Nacional, as orientações da nova diplomacia de seu governo:

Nossa política nacional caracteriza-se pela presença, cada vez mais marcante, dos interesses nacionais em várias regiões do planeta e na ampla gama de temas em debate no plano internacional. O Brasil hoje valoriza suas relações tanto com o mundo industrializado, tanto com os países da América Latina, África e Ásia. O Universalismo da política externa se expressa pela ampla disposição ao diálogo, com base no respeito mútuo e no princípio de não-intervenção. Em sua ação, o Brasil procura afirmar um novo tipo de relações internacionais, de natureza aberta e democrática, horizontal, sem subordinações nem prepotências. Com as nações vizinhas e irmãs da América Latina, pratica-se uma política de igualdade, não intervenção e descontraimento, que visa ao benefício comum. [...] O Brasil assume integralmente a sua condição de país latino-americano. Acredita que, em conjunto, as nações latino-americanas devem buscar as mais aperfeiçoadas formas de integração regional, que permitam, não só acelerar o desenvolvimento e o intercâmbio entre elas, com o realismo e a atenção às potencialidades e necessidades de cada país, senão também que lhes facilite presença mais homogênea nas negociações econômicas com os países desenvolvidos. (BRASIL, 1980, p.3)

Dessa forma, o Universalismo de Figueiredo apenas se adaptou aos novos ambientes, tanto externo, quanto interno.

Em resumo, a segunda metade de década de 1970 e a década de 1980 foram anos de intensas relações econômicas entre Brasil e a África Negra. Houve, ao mesmo tempo, uma redução relativa da importância da África do Sul nas relações comerciais do Brasil. As representações diplomáticas africanas no Brasil e as brasileiras na África foram ampliadas de forma a dar mais densidade à dimensão econômica das relações.

A questão crucial do Brasil era o petróleo. Os recursos financeiros para pagá-lo só poderiam ser obtidos mediante agressiva política de exportação, isso explica a dupla

relevância da África no modelo nacional de desenvolvimento acelerado. Houve, no entanto, obstáculos à presença econômica do Brasil na África: diversidade de culturas, desconhecimento dos novos interlocutores, baixo nível de industrialização na África e as relações privilegiadas que as economias africanas mantinham com suas ex-metrópoles.

2.1.3 – De Sarney a FHC: onde está a África?

Em janeiro de 1985, a vitória de Tancredo Neves, em eleição indireta, punha fim aos mandatos dos generais presidentes, derrotava Paulo Maluf, ex-governador de São Paulo e candidato da situação, devolvendo finalmente o país ao Estado de Direito. Eleito, Tancredo Neves, político mineiro, conciliador, não tomou posse. Morreu deixando o cargo para seu vice, José Sarney (1985-1989).

José Sarney, político maranhense aliado até o “apagar das luzes” do Regime Militar (1964-1985) tinha como tarefa expressa conduzir o processo de redemocratização, sem, contudo, deixar de atender os princípios da “prescrição” do seu antecessor, a retomada democrática devia ser “segura”. Politicamente o governo Sarney foi marcado pela convocação da Assembleia Constituinte que elaborou a Constituição Federal (1988) denominada de “cidadã” por avançar nos direitos e garantias individuais. Economicamente Sarney travou uma luta no combate à inflação através dos famigerados “planos de estabilização”. Desse modo, socialmente esse governo será marcado pelos protestos consequência da instabilidade econômica.

Quanto ao tema que ora nos ocupa, a política externa e mais especificamente as relações e cooperação Brasil/África, num cômputo geral, durante o governo Sarney

Os ajustes realizados sobre a política externa brasileira para o continente africano denotam, [...], o processo de reorientação em que ingressa a diplomacia brasileira frente ao cenário internacional das décadas de 1980-90, marcado pelo fim da polarização estabelecida por EUA-URSS e pela imposição de um sistema internacional de caráter transitório imprevisível. Para o Brasil, esse período reflete uma nova postura do país no que diz respeito à adesão a regimes internacionais e arranjos cooperativos, em que a política externa em direção ao continente africano passa a ter um "custo" relativamente elevado; uma vez que, mesmo no âmbito diplomático, passa a ser questionada a capacidade dos parceiros africanos em responder positivamente às demandas nacionais. (RIBEIRO, 2008, p 59)

Assim enfrentando temas complicados tanto interna quanto externamente, como por exemplo, a questão ambiental e a soberania amazônica, o governo Sarney viabilizou o

aparecimento e afirmação de um jovem político nordestino, governador de Alagoas, Fernando Collor de Mello que, empunhando a bandeira do “caçador de marajás”, chegou à Presidência do Brasil em 1989. As peripécias do governo Collor (1990-1992) que desembocou em seu impeachment fogem aos objetivos deste texto, mas quanto à política externa cumpre ressaltar a agenda internacional desse governo buscava aproximar o Brasil dos países industrializados com o conseqüente afastamento e superação da identificação com os países do Terceiro Mundo.

De fato, nesse redesenho da política externa brasileira “[...] a África é compreendida como um espaço geopolítico não relevante”. Ou seja, durante o governo Collor as relações Brasil/África “[...] registraram não apenas um movimento de baixa intensidade, como de particular seletividade [...]” (RIBEIRO, 2009, p. 308-312).

Num contexto doméstico conturbado pela queda do primeiro presidente eleito após 21 anos de Regime Militar chega a Presidência da República, Itamar Franco. Político mineiro, de atuação discreta, porém pendendo para certo progressismo, tinha como missão “apaziguar” os ânimos e conduzir o país nos rumos da democracia. Segundo Hirst e Pinheiro (1995) frente ao agitado quadro político interno Itamar Franco priorizou a agenda externa. Todavia, externamente a situação também não era de calma. As potências ocidentais além de estarem ocupadas com o Leste Europeu, onde o desmantelamento da URSS possibilitava um rearranjo do continente europeu sob a égide do capitalismo, temiam que Franco tomasse uma postura nacionalista em razão de seus antecedentes políticos. No que diz respeito ao continente africano Itamar Franco

[...] reativou a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS²⁸) [...] realizou o Encontro de Chanceleres de Países de Língua Portuguesa em Brasília e apoiou bilateral e multilateralmente – via ONU – o processo de paz e reconstrução de alguns países do continente. (FERREIRA, 2013, p 69)

O governo Itamar Franco foi curto, todavia com realizações significativas. Na economia, por exemplo, conseguiu a estabilização vencendo a inflação que assolava o país há quase quatro décadas. Tal conquista viabilizou a candidatura e vitória de seu Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, FHC, à Presidência do Brasil. Sociólogo, reconhecido internacionalmente, teórico da CEPAL²⁹, que

²⁸ ZOPACAS é um fórum de diálogo e cooperação criado, em 1986, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, por iniciativa do Brasil. Dele fazem parte todos os países banhados pelo Atlântico Sul. Na América do Sul, (Brasil, Argentina e Uruguai); na África (África do Sul, Angola, Benin, Cabo Verde, Camarões, Congo, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo. (<http://www.itamaraty.gov.br>. Acesso em 10/09/2013).

²⁹ FHC escreveu em parceria com Enzo Falletto a obra **Dependência e Desenvolvimento na América Latina:**

assumiu com prestígio na área econômica porque, como ministro conduziu o Plano Real que estabilizou a economia brasileira.

Politicamente, FHC também chega prestigiado em razão de sua história como Senador por ocasião da Assembleia Constituinte, de 1986, momento em que teve uma atuação intensa. Socialmente a expectativa era maior ainda, sociólogo reconhecido, conhecedor da realidade brasileira a probabilidade de realizar um governo voltado para as questões sociais era grande. Entretanto, FHC parece ter demonstrado simpatia pela “prescrição capitalista” daquele momento histórico o *Consenso de Washington*³⁰. A leitura de sua proposta de governo, *Mãos à Obra Brasil: Proposta de Governo*, 1994, indica que o candidato FHC anunciava a postura do governante: “[...] abertura da economia, a desregulamentação e a privatização [acelerada]” (CARDOSO, 1994, p 4).

Na Presidência, FHC cuidou de regulamentar a reeleição, incluída pela primeira vez na história republicana do país, sendo ele próprio o primeiro beneficiado. Assim, governou o Brasil por oito anos consecutivos de 1995 a 2002. Considerando o tema em tela, a política externa e cooperação com o continente africano, entendemos ser significativo organizar uma tabela comparativa para evidenciar o papel reservado por FHC para a área. Os documentos utilizados na organização da tabela foram os seguintes: *Mãos à Obra Brasil: Proposta de Governo*, de 1994, e *Avança Brasil: Proposta de Governo*, 1998.

Propostas de FHC para a política externa brasileira no período 1995-2002

Mãos à Obra, Brasil: Proposta de Governo. 1994	Avança Brasil: Proposta de Governo. 1998	Observações
A política externa como instrumento de participação ativa do Brasil na construção da nova ordem internacional.	Nada consta.	Na proposta do 1º governo a PEB figurava como o item IV do objetivo nº 1 do candidato FHC.
Nada consta	Objetivos básicos da ação diplomática nas relações bilaterais e multilaterais: • criar condições externas crescentemente favoráveis ao desenvolvimento econômico e social do país;	Crença na força do Brasil para influir nas arenas decisórias internacionais.

ensaio de interpretação sociológica, mais conhecida como “teoria da dependência”.

³⁰ Hoje meio esquecido, o Consenso de Washington é o nome dado ao resultado de uma reunião, realizada, em 1989, na capital dos Estados Unidos, com funcionários do governo norte-americano, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, objetivando avaliar as reformas econômicas realizadas pelos países da América Latina. A conclusão apontava que esses países deveriam se modernizar através da abertura de suas economias para o mercado estrangeiro. Essa proposta de abertura não reconhecia os diferentes níveis de industrialização, o desemprego, a inflação e desenvolvimento entre os países latino-americanos, adotando um diagnóstico uniforme para todos eles com idêntica aplicabilidade. O Estado, mau gestor, segundo o Consenso deveria transferir suas tarefas na área da macroeconomia, monetária e fiscal para os organismos internacionais. A reunião não tratou de problemas ligados a educação, a saúde, eliminação da pobreza. Tais questões seriam resolvidas como consequência da liberalização econômica.

	<ul style="list-style-type: none"> • tornar ainda mais significativa a presença do Brasil no debate dos grandes temas que dizem respeito à construção da ordem internacional pós-guerra fria. 	
<p>Diretrizes: 1. Participar ativamente na resolução dos problemas internacionais, aprofundando o sentido universalista de nossa presença no mundo e, ao mesmo tempo, buscando sempre soluções diplomáticas compatíveis com a defesa de nossos interesses nacionais.</p> <p>2. Ter presença atuante nos foros internacionais em que se discute a redefinição das regras de convívio entre os estados, defendendo o multilateralismo e uma maior abertura à participação no processo decisório internacional, particularmente no que se refere à ampliação do Conselho de Segurança da ONU.</p> <p>3. Contribuir para a pacificação de conflitos, inclusive participando das operações de paz das Nações Unidas.</p> <p>4. Desenvolver ações voltadas para a proteção racional do meio ambiente, para o repúdio ao terrorismo e ao racismo, para o combate à pobreza, para a repressão do narcotráfico e para a condenação da violência em todas as suas formas e manifestações.</p> <p>4. No plano bilateral: fortalecer as relações com nossos vizinhos da América Latina e particularmente da América do Sul; construir nas relações com os Estados Unidos uma agenda que não se limite ao contencioso, mas que abra caminho para uma política renovada de cooperação em novas áreas; aprofundar nossas relações com os países do Pacífico, notadamente com o Japão, ampliar o intercâmbio com a Rússia, a China e a Índia, que são também países de dimensões continentais; reforçar nossas relações com a África e o Oriente Médio.</p> <p>5. Consolidar o processo de integração regional (Mercosul), impulsionar os estudos e as negociações para a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA e se esforçar para que a integração regional ultrapasse a dimensão econômica, de modo a fortalecer as instituições democráticas e os mecanismos de cooperação nas áreas da proteção</p>	<p>Prioridades: 1. Consolidar o Mercosul.</p> <p>2. Intensificar as relações com os demais países sul-americanos;</p> <p>3. Buscar uma integração hemisférica equilibrada;</p> <p>4. Aprofundar o relacionamento com a União Europeia;</p> <p>5. Expandir parcerias em outras regiões;</p> <p>6. Defender uma ordem econômica estável e justa;</p> <p>7. Participar nos novos temas da agenda diplomática;</p> <p>8. Promover o desenvolvimento e a paz mundial.</p>	<p>Nota-se que para o segundo mandato no lugar de Diretrizes o candidato elegeu algumas prioridades. Isso é significativo, pois aponta na direção dos objetivos.</p> <p>Relevante observar que o continente africano não figura entre as prioridades. Nas Diretrizes do primeiro mandato a África aparece no 4º e 7º objetivos.</p>

<p>ambiental e do intercâmbio educacional e cultural.</p> <p>6. Ampliar a participação do Brasil nas negociações sobre o sistema econômico multilateral no âmbito da nova OMC, incentivar a cooperação com a OCDE e fortalecer nossa presença nas agências financeiras multilaterais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.</p> <p>7. Priorizar os estudos sobre as perspectivas para o Brasil e para a região com a eventual criação de zonas de livre comércio com outras macrorregiões econômicas do globo, especialmente com a União Europeia, os países do acordo de Livre Comércio da América do Norte – NAFTA e a África Austral.</p> <p>8. Ampliar as trocas com nossos parceiros tradicionais e conquistar novos mercados, orientando o Ministério das Relações Exteriores para incrementar e aperfeiçoar sua atuação em apoio a empresas brasileiras no exterior, visando à exploração de oportunidades comerciais nos países desenvolvidos.</p> <p>9. Lutar contra as antigas e novas formas de protecionismo econômico e de monopólios do saber, que dificultem a participação dos países em desenvolvimento nos fluxos internacionais de comércio, de capitais e de ciência e tecnologia.</p> <p>10. Promover ampla difusão no exterior das manifestações culturais brasileiras nos campos da arte, da ciência e da cultura.</p>		
	<p>Mercosul A prioridade dada pelo Brasil ao Mercosul nos últimos quatro anos foi essencial para o desenvolvimento do bloco. Essa política haverá de ser consolidada e fortalecida – inclusive no plano institucional.</p>	
	<p>América do Sul Aprofundar a integração da infraestrutura, por meio de projetos comuns com nossos vizinhos, a exemplo do gás da Bolívia e da energia elétrica da Venezuela.</p>	
	<p>Integração Hemisférica Assegurar mais equidade e equilíbrio</p>	

	no Continente.	
	<p>União Européia Trata-se de consolidar o Brasil como <i>global trader</i> – uma diversificação que só fortalece o país e nos torna menos vulneráveis a crises e distúrbios econômico- financeiros.</p>	
	<p>Outras regiões África do Sul, países africanos, especialmente com os de língua portuguesa; a China e o Leste Europeu.</p>	
	<p>Ordem numérica A política externa brasileira, exatamente por ser a projeção de um país onde convivem o dinamismo econômico e a pobreza, estará empenhada em defender, em cada negociação internacional, o imperativo de maior equidade social.</p>	
	<p>Novos temas A preocupação com a justiça social encaminha o Brasil a uma participação cada vez mais ativa em relação a temas dos direitos humanos, meio ambiente, progresso social, reorganização da vida urbana, combate às epidemias, ao narcotráfico e a outras formas de crime organizado</p>	
	<p>Desenvolvimento e paz mundial A ação diplomática brasileira reflete valores e características da sociedade nacional, como a convivência pacífica e a aspiração ao progresso com justiça social. O país continuará a buscar posições no sistema internacional compatíveis com sua tradição pacifista e as importantes transformações por que passa a vida brasileira, notadamente no plano econômico e político. Nesse sentido, continuaremos a participar intensamente do processo de reforma das Nações Unidas e de outras instituições de âmbito mundial.</p>	

Fonte: CARDOSO/1994/1998

Org: FEDATTO/2013

Assim, podemos concluir que em “tempos” de FHC com Vigenani, Oliveira e Cintra,

(2003, 58), que:

A política externa brasileira durante o governo FHC contribuiu para posicionar o Brasil entre os países que aderem a valores considerados universais. Melhorou o conceito internacional em relação ao Estado brasileiro. Consolidou-se a conduta pacífica do país, respeitado por suas posições construtivas. No entanto, a debilidade na capacidade de promover o desenvolvimento e, portanto, a continuação de uma tendência histórica de encolhimento do peso do Brasil na economia mundial, contribuiu para enfraquecer seu poder em negociações internacionais relevantes. A imagem negativa que a opinião pública dos países ricos tem dos países pobres, assim como os problemas internos que nos atingem especificamente, contribuíram para dificultar a maximização de vantagens. Na América Latina, a busca de protagonizar um papel mais relevante acabou enfraquecida pelos próprios constrangimentos internos.

Quanto ao continente africano como se pode observar na Tabela não era/foi prioridade do governo FHC. Com a vitória de Luís Inácio da Silva, em 2002, a África volta para a agenda prioritária do Brasil. É o que se procura evidenciar na sequência.

2.2 A Política Externa do Governo Lula (2003-2010)

Após 22 anos de existência do Partido dos Trabalhadores (PT)³¹, três derrotas (1989, 1994, 1998) e oito anos de oposição quase sistemática ao governo de Fernando Henrique Cardoso, o ex-torneiro mecânico Luiz Inácio Lula da Silva chegou à Presidência da República em 2002. Para tanto, Lula venceu o economista José Serra, candidato oficial do PSDB. Segundo o TSE (Tribunal Superior Eleitoral), Lula obteve cerca de 53 milhões de votos - 61% dos votos válidos³². Assim, a partir de Janeiro de 2003, pela primeira vez, esteve na presidência do Brasil um governante de origem sindical³³, fundador de um partido de tradição de esquerda, o que

³¹ O Partido dos Trabalhadores foi fundado no dia 10 de fevereiro de 1980, no Colégio Sion, em São Paulo. O Partido surgiu da organização sindical espontânea de operários paulistas, liderados por Luiz Inácio Lula da Silva e outras lideranças de trabalhadores, no final da década de 1970, dentro do vácuo político criado pela repressão do regime militar aos partidos comunistas tradicionais e aos grupos de esquerda então existentes. Assim, o PT foi fundado com um viés socialista democrático. O Partido dos Trabalhadores foi oficialmente reconhecido como partido político pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral no dia 11 de fevereiro de 1982. (Fonte: http://www.pt.org.br/o_partido Acesso: 08/09/2013)

³² Fonte: http://www1.folha.uol.com.br/foha/especial/2002/governolula/presidente-o_eleito.shtml (Acesso em 08/09/2013)

³³ Lula formou-se torneiro mecânico pelo Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), trabalhou nas Indústrias Villares, no ABC paulista, onde começou a participar do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema. Após ocupar diferentes cargos na instituição, elegeu-se presidente em 1975, sendo reeleito em 1978, e passou a representar 100 mil trabalhadores. Os sindicatos dos trabalhadores da região do ABC participaram ativamente, por meio de movimentos grevistas, das contestações ao regime militar brasileiro e da luta por mais direitos e melhores salários para os trabalhadores no final dos anos 1970, quando Lula já era o principal líder sindical. Em 10 de fevereiro de 1980, Lula ajudou a fundar o Partido dos Trabalhadores, que representava a união de

alterou os rumos do país, refletindo também na política externa. Cervo (2008, p. 491) afirma que FHC e Lula “são determinantes para a evolução do modelo brasileiro de inserção internacional na passagem do século XX para o XXI”.

Lula formulou propostas para a política externa no programa governamental para as eleições de 2002, entretanto, adotou um discurso mais moderado ao longo da campanha presidencial com objetivos menos agressivos para o plano internacional, além do abandono gradual das denúncias imperialistas e a defesa do socialismo em escala global. Essa moderação que se refletiu, também, nas ações estipuladas para o país internacionalmente. Cabe destacar, entretanto, que:

[...] desde Cancun, no entender da diplomacia brasileira, ou os emergentes tomam parte na confecção das regras ou a produção destas seria paralisada. Para criar contrapoder, essa diplomacia empenhou então e depois em formar coalizões ao sul [...] O propósito de democratizar a globalização agrega traços concretos à política exterior: reforço do papel do Estado como negociador internacional, defesa soberana dos interesses nacionais, alianças com países emergentes de idênticos objetivos, a começar pelos da América do Sul, diálogo cooperativo e não mais subserviente com os países avançados. (CERVO, 2008, p. 493-494)

Portanto, a ideologia petista, já desgastada com as derrotas eleitorais para presidência, foi substituída por um realismo político que busca mover o país sem constrangimento por dentro do sistema capitalista, além de objetivar democratizar as relações internacionais e nelas embutir um componente moral, entendido como o combate à pobreza e à fome. (CERVO, 2008, 494)

Cabe destacar a importância dada pelo Chefe do Executivo à política externa, vista como essencial para consecução dos objetivos nacionais, tendo como objetivo central o desenvolvimento econômico com inclusão social. Neste sentido, a diplomacia do governo Lula, levada a cabo pelo Chanceler e diplomata de carreira Celso Amorim, destaca-se por ser assertiva e buscar uma maior participação do país no cenário internacional. Para isso, as duas principais estratégias seriam: uma maior interdependência entre o Brasil e os demais países sul-americanos e uma crescente união com outros países em desenvolvimento, com destaque para Índia, África do Sul, Rússia e China. Essa constante busca por um maior protagonismo brasileiro fica evidente

centenas de milhares de pessoas ligadas aos movimentos sindicais, comunidades eclesiais de base da igreja católica, grupos de esquerda e intelectuais. (Fonte: <http://www.institutolula.org/biografia/#.Ui0yVMY72xU> Acesso em 08/09/2013)

no discurso de posse de Celso Amorim:

O Brasil terá uma política externa voltada para o desenvolvimento e a paz, que buscará reduzir o hiato entre as nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional (...) Temos que levar esta postura de ativismo responsável e confiante ao plano das relações externas. Não fugiremos de um protagonismo engajado (...) Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região nem pode ficar restrita a uma única dimensão (...) O Brasil atuará, sem inibições, nos vários foros regionais e globais. (AMORIM, 2003, pp. 50-51 e pp. 57-58)

Antes de analisar a política externa do governo Lula, contudo, é importante destacar que o cenário internacional vigente caracterizava-se, principalmente, por cinco fenômenos: “i) fortalecimento de potências médias como o Brasil, China, Índia e Rússia; ii) migração de capital dos grandes centros, sobretudo para a China; iii) insegurança energética; iv) migrações por razões econômicas e políticas; v) concentração do poder internacional, gerando arbítrio e violência”. (BECARD, 2009, p.135). Neste sentido as diretrizes estabelecidas para a condução da política externa baseavam-se nos

Objetivos tradicionalmente enunciados pela política externa brasileira, quais sejam, o de tornar a sociedade brasileira “mais próspera, mais justa e mais democrática”. Tais objetivos foram traduzidos, no plano internacional, por meio da defesa da formulação de regras internacionais “negociadas” e da maior e melhor distribuição do poder internacional. A plena realização do potencial brasileiro passava, simultaneamente, pela superação de dois desafios: a diminuição das disparidades entre os países do sistema internacional e a superação das vulnerabilidades brasileiras. (BECARD, 2009, 136)

Com efeito, os objetivos da política externa do governo Lula, indicados na campanha presidencial de 2002, estavam³⁴:

- A política externa será um meio fundamental para que o governo implante um projeto de desenvolvimento nacional alternativo, procurando superar a vulnerabilidade do País diante da instabilidade dos mercados financeiros globais. Nos marcos de um comércio internacional que também vem sofrendo restrições em face do crescente protecionismo, a política externa será indispensável para garantir a presença soberana do Brasil no mundo.
- deverá igualmente contribuir para reduzir tensões internacionais e buscar um mundo com mais equilíbrio econômico, social e político, com respeito às diferenças culturais, étnicas

³⁴ PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Um Brasil para todos*. Disponível em www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/.../plano2002-lula.doc Acesso em 09/09/2013.

e religiosas. A formação de um governo comprometido com os interesses da grande maioria da sociedade, capaz de promover um projeto de desenvolvimento nacional, terá forte impacto mundial, sobretudo em nosso Continente. Levando em conta essa realidade, o Brasil deverá propor um pacto regional de integração, especialmente na América do Sul. Na busca desse entendimento, também estaremos abertos a um relacionamento especial com todos os países da América Latina.

- revigorar o Mercosul, transformando-o em uma zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas, educacionais e culturais. Reconstruído, o Mercosul estará apto para enfrentar desafios macroeconômicos, como os de uma política monetária comum. Também terá melhores condições para enfrentar os desafios do mundo globalizado. Para tanto, é fundamental que o bloco construa instituições políticas e jurídicas e desenvolva uma política externa comum.

- a partir da busca de complementaridade na região, a política externa deverá mostrar que os interesses nacionais do Brasil, assim como de seus vizinhos, podem convergir no âmbito regional. De imediato, nosso governo desenvolverá ações de solidariedade para com a Argentina, que permitam a este país irmão superar suas dificuldades atuais e contribuir para uma aliança latino-americana consistente.

- O governo brasileiro não poderá assinar o acordo da ALCA se persistirem as medidas protecionistas extra-alfandegárias, impostas há muitos anos pelos Estados Unidos. Essas medidas foram agravadas recentemente pelas condições definidas no Senado norte-americano para a assinatura do tratado e pela proteção à agricultura dos Estados Unidos. A política de livre comércio, inviabilizada pelo governo norte-americano com todas essas decisões, é sempre problemática quando envolve países que têm Produto Interno Bruto (PIB) muito diferentes e desníveis imensos de produtividade industrial, como ocorre hoje nas relações dos Estados Unidos com os demais países da América Latina, inclusive o Brasil. A persistirem essas condições a ALCA não será um acordo de livre comércio, mas um processo de anexação econômica do Continente, com gravíssimas conseqüências para a estrutura produtiva de nossos países, especialmente para o Brasil, que tem uma economia mais complexa. Processos de integração regional exigem mecanismos de compensação que permitam às economias menos estruturadas poder tirar proveito do livre comércio, e não sucumbir com sua adoção. As negociações

da ALCA não serão conduzidas em um clima de debate ideológico, mas levarão em conta essencialmente o interesse nacional do Brasil. Nosso governo se esforçará para construir um relacionamento sadio e equilibrado com os Estados Unidos, país com o qual mantemos importante relação comercial. Além disso, o Brasil deverá propor aos países do Continente relações fundadas no equilíbrio, na cooperação e em mecanismos compensatórios que favoreçam um desenvolvimento harmônico.

- O Brasil buscará estabelecer relações econômicas, políticas e culturais com todo o mundo. Uma relação equilibrada com os países que integram o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), a União Européia e o bloco asiático em torno do Japão permitirá contornar constrangimentos internacionais, diminuir a vulnerabilidade externa e criar condições mais favoráveis para a inserção ativa do País no mundo. Ao mesmo tempo, nosso governo conduzirá a aproximação com países de importância regional, como África do Sul, Índia, China e Rússia. Trata-se de construir sólidas relações bilaterais e articular esforços a fim de democratizar as relações internacionais e os organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Banco Mundial.

No que tange especialmente o continente africano, propõe-se que:

- O Brasil, como segundo país com maior população negra no mundo, deverá voltar-se para a África, explorando os laços étnicos e culturais existentes e construindo relações econômicas e comerciais. Buscará aproximação para construir nova política em direção àquele Continente, sobretudo no que se relaciona aos países de língua portuguesa.

Mais além, destaca-se a intenção do novo presidente de construir uma ordem internacional mais justa, com a cooperação de todos os países. De acordo com as intenções do candidato do Partido dos Trabalhadores,

trata-se de formular um projeto que incorpore a defesa da nação e se proponha a transformá-la e a lutar por uma outra ordem internacional. Deve-se valorizar o Fórum Social Mundial e, ainda, fortalecer o movimento de defesa da Taxa Tobin e pela constituição de um fundo internacional de combate à pobreza, pelo fim dos paraísos fiscais, pela criação de novos mecanismos de controle do fluxo internacional de capitais e pelo estabelecimento de mecanismos de autodefesa contra o capital externo especulativo. A campanha internacional pelo cancelamento das dívidas externas dos países pobres deverá ter forte participação do Brasil e deve ser acompanhada pela perspectiva de

auditoria e renegociação das dívidas públicas externas dos demais países do “Terceiro Mundo”³⁵.

Essa busca por uma maior democratização e por uma maior inserção do Brasil no cenário internacional será reiterada no programa de governo de 2006³⁶, no segundo mandato do presidente:

Brasil acentuará sua presença soberana no mundo. Lutará nos foros internacionais pelo multilateralismo, contribuindo para a reforma das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança, onde reivindica uma vaga permanente. Manterá suas iniciativas em favor de ordem econômica, financeira e comercial mais justa que beneficie países pobres, e em desenvolvimento, ao mesmo tempo que reduz as atuais assimetrias mundiais.

No âmbito econômico, o Programa de Governo de Lula almeja uma “economia menos vulnerável”. Trata-se de uma alternativa viável de acesso dos países médios ao comércio mundial. Sendo assim, a política externa brasileira objetivava aumentar as relações comerciais com países fundamentais ao sistema global vigente, como China, Índia, África do Sul, Rússia e Países Árabes. Com efeito, a cooperação bilateral além de objetivos econômicos, tratava-se de uma estratégia da política externa brasileira visando angariar apoio destes países à pretensão brasileira de conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Merece destaque, também, a criação do G-20³⁷, como forma de lutar por melhores condições comerciais aos países em desenvolvimento, no âmbito da Rodada Doha da OMC.

³⁵ PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil - A ruptura necessária*. Disponível em http://www.pt.org.br/pt25anos/anos00/documentos/02_diretrizes_prog_governo.pdf Acesso em 09/09/2013.

³⁶ Disponível em: http://www.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf Acesso em 15/09/2013

³⁷ O G-20 é um fórum informal que promove debate aberto e construtivo entre países industrializados e emergentes sobre assuntos-chave relacionados à estabilidade econômica global. O G-20 apoia o crescimento e o desenvolvimento mundial por meio do fortalecimento da arquitetura financeira internacional e via oportunidades de diálogo sobre políticas nacionais, cooperação internacional e instituições econômico-financeiras internacionais. Criado, em 1999, em resposta às crises financeiras do final dos anos 90, o G-20 reflete mais adequadamente a diversidade de interesses das economias industrializadas e emergentes, possuindo assim maior representatividade e legitimidade. O Grupo conta com a participação de Chefes de Estado, Ministros de Finanças e Presidentes de Bancos Centrais de 19 países: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Rússia, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos. A União Europeia também faz parte do Grupo, representada pela presidência rotativa do Conselho da União Europeia e pelo Banco Central Europeu. Ainda, para garantir o trabalho simultâneo com instituições internacionais, o Diretor-Gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Presidente do Banco Mundial também participam *ex-officio* das reuniões. Desde o advento da última crise, o G-20 passou também a trabalhar em iniciativas diversas com outros organismos, países convidados e fóruns internacionais, como o BIS, FSB, OCDE, dentre outros. (Fonte: <http://www.bcb.gov.br/?G20>) Acesso: 09/09/2013

Inserida nesse contexto, a chamada Cooperação Sul-Sul – que, como visto anteriormente no primeiro capítulo, já havia sido incorporada como uma diretriz permanente da diplomacia brasileira - teve destacada importância durante os dois mandatos presidenciais de Lula. Com efeito, a política externa do Governo Lula passa a ser caracterizada com base na ideia de “autonomia pela diversificação”, 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 & Capaluni, 2007, p.283).

É fundamental, entretanto, ter em mente que esta diversificação não implica em um abandono do relacionamento com os parceiros tradicionais. De acordo com Amorim (2008, p.9) busca-se um equilíbrio, pois “melhoramos nossas articulações com a África, China, Índia – mas sem hostilizar os EUA e a União Europeia que tem tido conosco diálogo muito privilegiado”.

Acerca do tema da segurança, tema de crescente importância da agenda internacional desde os atentados ao World Trade Center em 11/09/2001, o Brasil pauta-se pelo princípio da não indiferença sem, entretanto, violar suas tradições diplomáticas de não ingerência e não intervenção. Já sobre o meio ambiente, O Brasil, como um dos protagonistas do processo, exige dos países desenvolvidos, além de metas claras e coesas para a diminuição dos efeitos do aquecimento global, o financiamento de projetos geradores de crescimento sustentável nos países em desenvolvimento. Acrescenta-se a esse tema, a demanda dos países desenvolvidos por um processo de industrialização feito sob o signo da sustentabilidade nos países em desenvolvimento, com regras perniciosas que, na realidade, gerariam mais atraso e pobreza nessas regiões. A posição brasileira é intransigente sobre esse aspecto: a responsabilidade, referente às questões ambientais, deve ser mitigada de acordo com os processos de desenvolvimentos realizados em cada país.

2.2.1- A Política Externa de Lula para a África

No que tange o objeto deste trabalho, o lugar da África na política externa do governo Lula, é possível afirmar que o governo petista inaugura um novo capítulo nas relações Brasil-África ao associar uma nova visão sobre a ordem internacional com a transformação

social interna. Em seu discurso de posse³⁸, Lula incluiu a África do Sul entre os grandes países em desenvolvimento (China, Índia e Rússia) e destacou que o continente africano seria um vetor fundamental da política externa, que foi autodefinida como afirmativa e propositiva. O presidente deixou clara sua intenção de aproximar-se do continente africano:

Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades. Visamos não só a explorar os benefícios potenciais de um maior intercâmbio econômico e de uma presença maior do Brasil no mercado internacional, mas também a estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea.

O discurso e a prática diplomática de Lula encaminharam-se para a construção de alianças preferenciais com parceiros no âmbito das relações Sul-Sul. Nessa perspectiva, o continente africano representou uma das áreas de maior investimento em termos diplomáticos do governo, sendo apenas superado pela América do Sul. Lula e Amorim realizaram várias visitas e estabeleceram inúmeros acordos com os diferentes países africanos. (VIZENTINI, 2008).

Destaca-se que

até o início de 2008, Lula fizera sete visitas à África e inaugurara doze novas embaixadas, além de provocar a cúpula Países Africanos- América Latina. Programas na área de saúde, especialmente no combate à Aids, linhas de crédito, presença de empreiteiras brasileiras, atuação da Petrobras, integração com o Mercosul, exportações multiplicadas por três e voz comum contra os subsídios agrícolas contam entre os bons resultados alcançados. (CERVO, 2008, p. 517)

Pode-se afirmar, portanto, que Lula, juntamente com Amorim, irá recuperar a dimensão africana da política externa que foi subvalorizada nos anos 1990.

Vizentini (2008) lembra que a oposição por muitas vezes acusou o governo de “desperdiçar dinheiro com um continente sem futuro”. Entretanto, é inegável o espaço que as empresas brasileiras ganharam no continente, consolidando sua presença, sobretudo a Petrobrás. A cooperação entre Brasil e África traz elementos novos. Por exemplo, o combate à pobreza e às epidemias, como Malária e HIV, a introdução e geração de tecnologias adaptadas aos problemas dos países subdesenvolvidos e a construção de alianças ativas nos fóruns multilaterais em defesa de interesses comuns na busca do desenvolvimento e da construção de um sistema mundial mais democrático e condizente com a realidade.

³⁸ Fonte: http://www.fiec.org.br/artigos/temas/discurso_de_posse_do_presidente_Luiz_Inacio_Lula_da_Silva.htm (Acesso: 09/09/2013)

Após décadas de estagnação, nos últimos anos a economia africana começou a dar sinais de recuperação. O continente tem vivenciado não apenas uma aceleração do crescimento econômico, mas também tem acompanhado as novas oportunidades de comércio e investimentos. Os Estados africanos ainda têm se esforçado na promoção do desenvolvimento econômico sustentado por ações políticas próprias: a União Africana (UA), a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), a Comunidade Econômica dos Estados da África Oriental (ECOWAS) e a Nova Aliança para o Desenvolvimento da África (NEPAD) são sinais claros da vontade de superar problemas históricos. (VIZENTINI, 2008)

Com efeito, ao longo dos oito anos de governo petista, observou-se um crescimento substancial das relações econômicas entre o Brasil e o continente africano. Mais além, houve um aumento da atuação das empresas brasileiras, que se instalaram na África, principalmente para: explorar as oportunidades dos mercados nacionais, extrair recursos naturais e construir grandes obras públicas. No que tange obras de infraestrutura destaca-se a atuação das empresas Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão.

Os países integrantes da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) são considerados prioridade dentro do continente africano. Em seu primeiro ano de governo, Lula visitou São Tomé e Príncipe, Moçambique e Angola, para discutir as possibilidades de investimentos em diversas áreas da indústria e do comércio. Junto com o presidente, viajou uma comitiva de 128 empresários interessados na expansão de exportações. Foram negociadas fábricas de cimento e de remédio, construção de ferrovias, exploração de carvão, exportação de aparelhos celulares, montagem de ônibus e venda de máquinas de coletar lixo, entre outros. A estimativa do intercâmbio era a de mais de US\$ 1 bilhão. (VIZENTINI, 2008)

O aumento do comércio entre o Brasil e a África foi bastante expressivo, principalmente até 2008, quando a crise econômica mundial eclodiu e afetou praticamente todos os países do globo. Entretanto, de acordo com dados do MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), a retração das exportações brasileiras para o continente africano foi de 15%, menor do que a queda das exportações totais do país. A tabela abaixo mostra a evolução do comércio entre Brasil e África ao longo dos anos de 2002 a 2009 em US\$mil:

Ano	Exportações			Importações			Resultados	
	Valor	Var.	Part.	Valor	Var.	Part.	Saldo	Intercâmbio
2002	2.363.341	18,82	3,91	2.675.613	-19,67	5,66	-312.272	5.038.953
2003	2.862.004	21,1	3,91	3.291.175	23,01	6,81	-429.171	6.153.179
2004	4.247.699	48,42	4,39	6.183.473	87,88	9,84	-1.935.774	10.431.172
2005	5.981.354	40,81	5,05	6.656.665	7,65	9,04	-675.311	12.638.018
2006	7.455.879	24,65	5,41	8.110.811	21,84	8,88	-654.932	15.566.691
2007	8.578.222	15,05	5,34	11.346.725	39,9	9,41	-2.768.503	19.924.947
2008	10.169.567	18,55	5,14	15.761.124	38,9	9,11	-5.591.557	25.930.691
2009	8.692.380	-14,53	5,68	8.465.581	-46,29	6,63	226.799	17.157.961
2010	5.548.924	-3,16	4,4	7.568.305	50,37	6,61	-2.019.381	13.117.229

(FONTE: MRE – Balanço de Política Externa 2003-2010)

Ainda no âmbito comercial, destaca-se que o Brasil – como membro do Mercosul – assinou, em 2003, um acordo comercial com a SACU³⁹ (União Aduaneira da África Austral) com vistas a estabelecer uma área de livre comércio entre os dois blocos e teve, como passo intermediário, um acordo de preferências tarifárias fixas. Nesse sentido, de acordo com o Itamaraty,

[...] em 15 de dezembro de 2008, os Chanceleres do Mercosul assinaram o texto do Acordo de Comércio Preferencial, na presença de um representante do Secretariado da SACU (...). O ACP (Acordo de Comércio Preferencial) Mercosul-SACU possui um texto-base e os seguintes anexos: lista de preferências oferecidas pelo Mercosul à Sacu; lista de preferências oferecidas pela Sacu ao Mercosul; regras de origem; salvaguardas; solução de controvérsias; medidas sanitárias e fitossanitárias; cooperação aduaneira. (...) Entre os cerca de 950 itens incluídos no acordo estão 150 do setor de alimentos (principalmente processados) e mais de 200 itens do setor de máquinas, aparelhos e materiais elétricos. O ACP completou seu processo de tramitação no Congresso Nacional brasileiro em dezembro de 2010. Entrará em vigor, entretanto, apenas após a ratificação pelas nove Partes Signatárias do acordo.⁴⁰

Mais além, o presidente Lula definiu a retomada das relações africanas como uma “obrigação política, moral e histórica” e para isso elaborou uma agenda para o continente que abrangesse, além das questões comerciais, políticas educacionais e sociais de inclusão.

³⁹ A União Aduaneira da África Austral (SACU) compreende África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia. Ela foi estabelecida em 1910, o que a torna a União Aduaneira mais antiga do mundo. Seu objetivo principal era o de promover desenvolvimento econômico por meio de uma coordenação regional do comércio. Inicialmente, a SACU foi regida pelos acordos de 1910 e 1969. Com a independência da Namíbia em 1999, e o fim do regime do apartheid na África do Sul, em 1994, foram iniciadas novas negociações que culminaram no acordo de 2002, que incrementou a institucionalização do bloco. (<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/america-do-sul/dnc-i-2013-divisao-de-negociacoes-extra-regionais-do-mercosul-i/negociacoes-comerciais-mercosul-2013-sacu> . Acesso: 09/09/2013)

⁴⁰ Fonte: <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/america-do-sul/dnc-i-2013-divisao-de-negociacoes-extra-regionais-do-mercosul-i/negociacoes-comerciais-mercosul-2013-sacu> (Acesso em 09/09/2013)

2.2.2- O Segundo Mandato de Lula (2006-2010)

Iniciado o segundo mandato, Lula fez sua sétima viagem ao continente, visitando Burkina Faso, República do Congo, África do Sul e Angola, mais uma vez acompanhado de empresários dos setores de energia, construção, indústria aeronáutica e finanças. A agenda, além de incluir a assinatura de acordos bilaterais e multilaterais, previu a participação na 2ª Cúpula do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS). Ocasão na qual os três países firmaram o compromisso de aumentar em pelo menos 50% o comércio trilateral além de discutirem soluções para os gargalos que dificultam o crescimento comercial. Outros temas debatidos no encontro foram os biocombustíveis, energia nuclear e medicamentos genéricos e, também, a reforma do Conselho de Segurança da ONU e a Rodada Doha.

É importante que lembrar que não obstante o incremento comercial ocorrido ao longo dos dois governos de Lula, o maior investimento se deu em termos diplomáticos. Na concertação com a África do Sul e a Índia, o Fórum IBAS, dentre os temas prioritários deve-se destacar a rodada de negociações na Organização Mundial do Comércio. Tendo em vista que os três países integram o G-20 e, juntos, lutam pela abertura do mercado agrícola dos países desenvolvidos para a produção das nações em desenvolvimento.

Vizentini (2008) recorda que, no segundo mandato de Lula, também merece destaque a intensa discussão acerca da questão do Petróleo, que o presidente definiu como “revolução dos biocombustíveis”. Angola é o segundo maior produtor africano de petróleo e Lula defendia que os dois países – Angola como uma potência petrolífera e o Brasil como autossuficiente na produção de petróleo – poderiam juntos participar desta revolução energética. A “revolução energética brasileira”, anunciada por Lula, visa a substituição de energia não-renovável por energia limpa e o potencial brasileiro para a produção de etanol contribuiria para tanto.

É visível, portanto, que no campo da energia, o setor petrolífero do continente africano tem oferecido grandes oportunidades para investimentos brasileiros. Assim, a Petrobrás encontra-se presente em cinco países africanos: Angola, Líbia, Namíbia, Nigéria e Tanzânia. Na Líbia, a empresa estabeleceu-se em 2005, com o foco na exploração do mar, assim como na Namíbia. Já a cooperação com Angola é mais antiga, datando de 1979, e cabe destacar que em junho de 2013 foi celebrado um acordo entre a Petrobras International Braspetro B.V (“PIBBV”), em conjunto com veículo de investimento gerido e administrado pelo BTG Pactual

para formação de *joint venture* para exploração e produção de óleo e gás na África⁴¹. Na Tanzânia, a empresa opera desde 2004 desenvolvendo atividades exploratórias e de pesquisa. A exploração e produção de petróleo são as principais atividades realizadas pela Petrobrás na Nigéria desde 1998.

Mais além, em dezembro de 2007, o Brasil foi indicado pela Comissão de Construção da Paz (CCP) das Nações Unidas para coordenar os trabalhos na Guiné-Bissau. Como Presidente da Configuração da CCP para a Guiné-Bissau, a responsabilidade brasileira era garantir auxílio efetivo ao processo de reconciliação política e consolidação econômica do país, com ênfase em ações voltadas para o desenvolvimento e manutenção da paz.

Dessa maneira, o Brasil pode intensificar sua contribuição para o desenvolvimento da Guiné-Bissau, que já vinha sendo exercido por meio da cooperação bilateral nas áreas de saúde, formação profissional, agricultura, reforma dos setores de segurança, administração pública e assistência eleitoral, bem como de contribuições em parceria com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e do Fundo IBAS.

Em março de 2008, diante das severas enchentes e inundações que afetaram Moçambique e Zâmbia, o Brasil deu continuidade a iniciativas de ajuda humanitária às nações africanas, doando três toneladas de medicamentos básicos e emergenciais para cada um dos dois países. Guiné-Bissau e Angola, também afetados pelas enchentes, receberam ajuda brasileira.

Conclui-se que a (re)aproximação com o continente africano ao longo dos governo de Lula tornou-se um importante desdobramento da política externa brasileira. Vizentini (2008) afirma que em uma avaliação superficial, a estratégia atraiu diversas críticas, tendo em vista que pode parecer paradoxal um país em desenvolvimento como o Brasil intensificar esforços diplomáticos em parceiros pobres, com pouca influência no contexto geopolítico global e, em seu conjunto, peso ainda baixo na balança comercial brasileira. Saraiva (2012, p. 65), entretanto, argumenta que

Há uma África em crescente internacionalização e nada marginal. Ela está no centro de uma concorrência fortíssima de interesses e interessados de várias partes do globo. Se os investimentos externos diretos crescem de forma consistente, oriundos tanto das grandes empresas financeiras quanto das produtivas, é também verdade que esses investimentos estão dirigidos por certa lógica de ocupação territorial e estratégica da África por grandes potências, instituições multilaterais e influentes grupos econômicos globais ancorados em bases estatais. Nesse

⁴¹ Fonte: <http://www.petrobras.com/pt/paises/angola/angola.htm> . Acesso em 09/09/2013

aspecto, o futuro estratégico do continente africano está sendo traçado de fora para dentro.

Portanto, é necessário analisar os movimentos de internacionalização e as tendências políticas e econômicas aceleradas pelo aprofundamento da globalização. Mais além, como destaca Vizentini (2008), o Brasil começou a se tornar um exportador de capital e tecnologia, além de um tradicional (e agora competitivo) exportador de produtos primários, serviços e manufaturas. E o continente africano configura-se como um território adequado aos investimentos das empresas brasileiras, ainda que o continente seja marcado por problemas domésticos como regimes instáveis, conflitos armados, problemas sanitários e pobreza. Porém é, ao mesmo tempo, uma das poucas fronteiras naturais ainda abertas para a expansão de negócios em setores como petróleo, gás e mineração e palco de uma disputa global por acesso a matérias-primas, cada vez mais escassas e demandadas.

No próximo item, portanto, serão analisados os projetos de cooperação mais importantes do relacionamento entre o Brasil e o continente africano.

2.3 - O Governo Lula e a Cooperação Internacional para o Continente Africano

Ao longo de seus dois mandatos, o presidente Lula além de realizar diversas viagens diplomáticas, participou ativamente de foros internacionais e debates multilaterais. Consequentemente teve êxito em consolidar a imagem do Brasil como país atuante nas principais questões da agenda global. No que tange ao continente africano, cabe destacar a primeira viagem oficial, em novembro de 2003, que compreendeu cinco países: São Tomé e Príncipe, Moçambique, Angola, Namíbia e África do Sul. O presidente estava acompanhado de empresários, além de representantes do Banco do Brasil, Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e Agência Nacional do Petróleo.

Posteriormente, em 2004 e 2005, visitou Gabão, Cabo Verde, Camarões, Nigéria, Ganá, Guiné-Bissau e Senegal, em suas três viagens ao continente. Já em 2006, as visitas de Lula direcionaram-se à Argélia, Benin, Botsuana e África do Sul. Neste sentido, de acordo com Vizentini, no que tange ao primeiro mandato do presidente, “foram 5 viagens ao continente que resultaram na visita a 17 países. A aproximação com o continente africano não visa a obtenção de resultados em curto prazo, ainda que, em termos econômicos a África represente um mercado

importante”. Mais além, dez novas embaixadas foram implantadas e o número de diplomatas no continente africano foi expandido.

Lula e Amorim viabilizaram a consolidação de uma diplomacia ativa no cenário internacional, sendo caracterizada pela participação ativa do país em diversos fóruns e organismos multilaterais. Mais além, essa intensa atuação também tinha como objetivo a ampliação do protagonismo do Brasil no sistema global. Com efeito, a política externa guiou-se, principalmente, pelo multilateralismo e pela cooperação internacional em diversas áreas, especialmente a tecnológica, cultural e de infraestrutura.

No que tange à cooperação brasileira junto aos países africanos, é importante destacar que a política externa de Lula deu prioridade às nações de língua oficial portuguesa. Assim, de acordo com a ABC (2010), a cooperação brasileira prestada a Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, são tomé e Príncipe e Cabo verde corresponde a 55% do volume de recursos alocados em projetos de cooperação técnica na África. Analisaremos a seguir os principais projetos de cooperação em vigência.

No âmbito da educação e formação profissional, destacam-se como destinatários das ações de cooperação, principalmente os países membros da CPLP⁴² (Comunidades dos Países de Língua Portuguesa). De acordo com Balanço de Política Externa (2003 – 2010), publicado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) em dezembro de 2010, durante o governo de Lula foram realizados 55 atos bilaterais na área de educação. São importantes iniciativas o Programa de Incentivo à Formação Científica e o Programa de Estudantes Convênio de Pós-Graduação, ambos realizados por uma parceria entre MRE e a CAPES. O grande destaque, entretanto, é a criação da Universidade Federal da Integração Luso-Africana Brasileira (UNILAB), que iniciou suas atividades em 2011. Com sede na cidade de Redenção, no Ceará, a Universidade

[...] recebe estudantes e professores oriundos dos Países Africanos de Língua Portuguesa (Angola, Moçambique, São Tome e Príncipe, Cabo

⁴² A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP é o foro multilateral privilegiado para o aprofundamento da amizade mútua e da cooperação entre os seus membros. Criada em 17 de Julho de 1996, a CPLP goza de personalidade jurídica e é dotada de autonomia financeira. A Organização tem como objetivos gerais: a concertação político-diplomática entre seus estados membros, nomeadamente para o reforço da sua presença no cenário internacional; a cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social; a materialização de projetos de promoção e difusão da língua portuguesa. (Fonte: <http://www.cplp.org/id-46.aspx> . Acesso em 09/09/2013)

Verde e Guiné-Bissau), além do Timor Leste. A universidade conta com currículos voltados às necessidades específicas das nações africanas, como a formação de professores, a gestão pública e o desenvolvimento agrário. (MRE, 2010, p.1)

No que tange a agricultura, primeiramente, lembremos que diversos países africanos possuem características similares às do Brasil, como por exemplo, a savana africana e o cerrado brasileiro. Assim, diversos mecanismos foram desenvolvidos com vistas ao incremento da produção de alimentos visando a segurança alimentar até projetos para desenvolvimento sustentável dos biomas e geração de empregos. Neste sentido,

[...] destaca-se a atuação da EMBRAPA na oferta e realização de ações conjuntas com países africanos, com foco na transferência de tecnologias, mediante o compartilhamento de conhecimentos e de experiências no campo do desenvolvimento tecnológico da agropecuária, agro floresta e meio ambiente. (MRE, 2010, p.2)

O projeto de cooperação agrícola Cotton-4 é considerado um dos mais importantes entre o Brasil e o continente africano e consiste no apoio brasileiro visando aumentar a competitividade da produção de algodão em Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, países fortemente prejudicador pelos baixos preços internacionais do algodão e pelos intensos subsídios praticados pelos países desenvolvidos. Desenvolvido pela Embrapa e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o projeto é assim descrito pela Agência⁴³:

Não obstante as peculiaridades de cada um dos países, os pontos de maior fragilidade na cadeia do algodão se referem a (a) controle biológico de pragas; (b) manejo integrado do solo e; (c) gestão de variedades. É importante registrar que os quadros técnicos de todos os países visitados têm clara noção das dificuldades que afetam as cadeias do algodão nos seus respectivos países, faltam-lhes, porém, acesso às tecnologias que lhes permitiriam atuar de acordo com os conceitos modernos de manejo agrônomo. Como se recorda, a questão da segurança alimentar foi abordada pelos países do Cotton-4 quando apresentaram seu pleito à OMC em 2003. Trata-se de tema de especial importância que deve ser necessariamente considerado em qualquer projeto de desenvolvimento do setor cotonícola, seja pela perspectiva da associação de culturas alimentares, seja pela perspectiva da geração de renda que permita a compra de alimentos. A proposta de um programa de cooperação técnica a ser oferecido pelo Governo brasileiro aos países membros do C-4 deve se pautar pelo critério da sustentabilidade, ou seja, deve ser elaborada com base em variáveis econômicas, ambientais e de segurança alimentar. Se for limitada apenas aos aspectos tecnológicos da cultura do algodão a proposta não terá o impacto desejável nas vidas dos cidadãos dos quatro países. Tendo presente que a cooperação prestada

⁴³ Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Cotton4> (Acesso em 15/09/2013)

pelo Brasil deve estimular o desenvolvimento de capacidades, cenário em que se destacam o aperfeiçoamento de quadros técnicos e o desenvolvimento institucional, a proposta de trabalho desenvolvida por esta Agência e pela Embrapa tem como ponto fulcral da ação o trabalho conjunto entre técnicos brasileiros e africanos na implantação de uma unidade de validação e de demonstração de técnicas de cultivo do algodão. O processo de capacitação dar-se-á essencialmente, mas não exclusivamente, nessa unidade. Os conhecimentos transmitidos serão disseminados em áreas selecionadas pelos países participantes com o concurso de técnicos brasileiros que supervisionarão as atividades de seus colegas africanos. A gestão da unidade será finalmente transferida ao país que a abrigará no momento em que o processo de capacitação estiver concluído.

Nos oito anos do governo Lula, no âmbito dos transportes, foram assinados seis instrumentos legais entre o Brasil e o continente africano, sendo cinco acordos de serviços aéreos (Cabo Verde, Gana, Camarões, Senegal e Moçambique) e um acordo sobre transporte e navegação marítima com a Argélia, em 2006 (MRE, 2010). No que tange a infraestrutura,

[...] a Odebrecht, uma das principais empresas brasileiras em Angola, participou da reconstrução da infraestrutura do país – tais como pontes, shopping Center e obras hidrelétricas, a exemplo da hidrelétrica de Capanda, com investimentos de mais de US\$ 1 bilhão. A construtora desenvolveu um programa de combate à Aids, assim como de repatriação de angolanos afastados do país por causa da guerra civil. Por sua vez, a Camargo Correa conduziu obras de reurbanização do sistema viário de Boavista, região portuária de Luanda. (BECARD, 2009, p. 186)

A participação brasileira em projetos de infraestrutura no continente africano diferencia-se em relação à prática realizada por outros países, como a China. De acordo com declaração oficial do Itamaraty, o Brasil não se considera um doador emergente⁴⁴, pois não acredita que a cooperação sul-sul seja uma ajuda, mas sim uma parceria na qual todas as partes envolvidas se beneficiam. Nesta direção, afirma-se que o Brasil adota o princípio da horizontalidade na sua política de cooperação, diferenciando-o dos doadores. Assim,

[...] pretende-se estabelecer mecanismos que permitam o crescimento do fluxo de crédito para projetos na região, de modo que os países possam realizar projetos de grande envergadura econômica ao mesmo tempo em que se criam oportunidades para as empresas brasileiras. No que tange

⁴⁴ *Doadores emergentes* são países que influenciam o regime de assistência econômica de múltiplas formas. Primeiramente objetivam uma maior representação nas principais instituições de desenvolvimento, alterando o modo como essas instituições operam. Segundo, oferecem outros tipos de assistência bilateral, por exemplo, créditos com menos condicionalidades, reduzindo a atratividade dos créditos de doadores estabelecidos. Terceiro, a presença contínua de pobreza doméstica nas próprias potências emergentes cria uma situação inédita na qual as pessoas mais pobres vivem em países que já não são considerados pobres, e, muitas vezes, não aceitam mais assistência ao desenvolvimento.

aos métodos, nota-se que os agentes brasileiros (tanto públicos como privados) costumam ter boa interlocução junto aos agentes locais, inclusive com recursos a mão de obra local e, em menor medida, a empresas locais. (MRE, 2010, p.2)

Por último, na área da defesa, foram assinados acordos de cooperação com sete países africanos (África do Sul, Angola, Moçambique, Namíbia, Guiné Equatorial, Nigéria e Senegal), entre 2003 e 2010 e abrangem manutenção da paz e segurança internacionais; solução de conflitos regionais; colaboração no ordenamento e exploração dos recursos do Oceano Atlântico Sul; e desenvolvimento de capacidades em pessoal (capacitação de militares) e material de defesa (MRE, 2010, p.1). Com efeito,

[...] o Brasil oferece formação para militares de diversos países africanos, principalmente os de língua portuguesa, nas escolas militares brasileiras. Foi criado o Centro de Formação de Forças de Segurança em Guiné-Bissau, com investimento de US\$3 milhões por parte do Governo brasileiro, e está em instalação naquele país a Missão Brasileira de Cooperação Técnico-Militar (MBCTM). Além disso, merece menção o apoio brasileiro à criação do Corpo de Fuzileiros Navais da Namíbia, com cerca de 600 militares, e o envio de instrutores para o Centro de Aperfeiçoamento para Ações de Desminagem e Despoluição em Uidá, Benin, em 2009 (...) Brasil e África do Sul estão desenvolvendo conjuntamente um novo modelo de míssil ar-ar (Projeto A-DARTER), com investimento brasileiro de US\$50 milhões. (MRE, 2010, p.2)

Foi possível perceber, portanto, que a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) recebeu grande ênfase ao longo dos dois mandatos do governo de Lula. Tanto no discurso quanto na prática, a CTPD brasileira busca uma transferência de conhecimentos técnicos, além de caracterizar-se por uma ênfase na capacitação de recursos humanos, pelo emprego de mão-de-obra local e pela concepção de projetos que reconheçam as particularidades de cada país⁴⁵ e com o objetivo de proporcionar o desenvolvimento do país parceiro.

Por último, cabe destacar que, de acordo com o Itamaraty, a cooperação brasileira fundamenta-se no princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e, mais além, é isenta de condicionalidades. Assim, o capítulo 3 se debruçará em uma detalhada análise da cooperação entre o Brasil e o continente africano na área da saúde através das ações da Fiocruz.

⁴⁵ Fonte: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica> (Acesso: 09/09/2013)

CAPÍTULO 3

A FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ) E A COOPERAÇÃO NO CONTINENTE AFRICANO

Como procuramos deixar claro no primeiro capítulo deste trabalho, a cooperação internacional é uma prática institucionalizada desde meados da década de 1940, entretanto, é no final dos anos 1970 que ela, não obstante ter se ampliado consideravelmente no mundo, torna-se um importante pilar das políticas exteriores dos diferentes países, especialmente das potências emergentes, como o Brasil. Assim, especificamente desde o Plano de Ação de Buenos Aires de 1978, a cooperação internacional deixa de ser um instrumento visando somente conceder e receber ajuda externa para se tornar um meio para promoção do desenvolvimento dos países e, mais além, um instrumento político para enfrentar a competição entre Estados nacionais.

No que tange a cooperação internacional no âmbito da saúde, tema que ora nos ocupa, sua origem está relacionada aos avanços nos conhecimentos sobre doenças transmissíveis do século XIX. Com efeito, a partir de 1851 foram realizadas conferências internacionais, tratados foram assinados e organizações internacionais foram criadas para expandir e fortalecer a cooperação internacional em saúde. Este processo de fortalecimento desembocou em um marco histórico: a criação da Organização Mundial da Saúde (OMS), em 1948, juntamente com o Regulamento Sanitário Internacional, um agrupamento de regras para o controle de doenças infecciosas. Essas iniciativas, em conjunto, estabeleceram as primeiras regras e instituições para a governança global em saúde (ALMEIDA, 2010).

O presente Capítulo busca recuperar e analisar os acordos de cooperação no âmbito da saúde - realizados por ação da Fiocruz e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) - entre o Brasil e os países de língua portuguesa da África..

3.1. – O Plano Estratégico de Cooperação em Saúde (PECS) da CPLP

No que tange os países da CPLP, a cooperação em saúde baseia-se no Plano Estratégico de Cooperação em Saúde (PECS), que estabelece prioridades de cooperação em saúde entre os estados-membros. De acordo com a descrição do site da CPLP, o PECS baseia-se nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e nos Planos Nacionais de Saúde dos países da CPLP e prioriza a capacitação de recursos humanos e a implementação de projetos estruturantes.

O PECS cobre sete eixos prioritários⁴⁶ e abrange algumas doenças específicas e áreas temáticas definidas conjuntamente, sendo que esse leque pode ser revisto periodicamente, de acordo com as necessidades de cada país. Com efeito,

[...] foi estabelecido com a participação de autoridades dos ministérios da saúde dos oito países e apoiado por “pontos focais” locais, cuja tarefa é identificar interesses e necessidades a partir da mobilização de autoridades nacionais e outros atores. O financiamento vem dos próprios governos e outras fontes nacionais e internacionais. (ALMEIDA, 2010, p. 29)

A estrutura da CPLP para a cooperação em saúde fundamenta-se em quatro pilares. O primeiro é o Secretariado Executivo da CPLP que, através de uma Unidade de Gestão do PECS/CPLP, apoiado pela Assessoria Técnica do Instituto de Higiene e Medicina Tropical (IHMT) de Portugal e da Fiocruz, tem como principais objetivos: dar conhecimento do PECS à Reunião dos Pontos Focais de Cooperação da CPLP, depois de aprovado pelos Ministros da Saúde; gerir administrativa e financeiramente o PECS/CPLP, através de um mecanismo financeiro a criar para o efeito; acompanhar e avaliar o desenvolvimento do Plano, elaborando relatórios periódicos para apreciação da Reunião de Ministros da Saúde; desenvolver mecanismos de reconhecimento e articulação de ações de cooperação bilateral e multilateral que potenciem os objetivos do PECS. (FIOCRUZ, PLANO ESTRATÉGICO DE COOPERAÇÃO EM SAÚDE, 2008)

O segundo pilar trata-se do Grupo Técnico da Saúde, cujas principais funções são: participar na coordenação, formulação, implementação e monitorização do PECS/CPLP; harmonizar, articular e consolidar os trabalhos das redes, tanto estruturantes como de investigação temática, e acompanhar a implementação dos projetos de cooperação do PECS no âmbito do Ministério da Saúde do respectivo país; coordenar-se de forma regular, no quadro das estruturas nacionais e via Secretariado Executivo da CPLP, com os Pontos Focais de Cooperação da CPLP, com sede junto dos respectivos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e Relações Exteriores, para troca mútua de informação sobre os respectivos âmbitos de intervenção. (FIOCRUZ, PLANO ESTRATÉGICO DE COOPERAÇÃO EM SAÚDE, 2008)

Já as redes temáticas de investigação dão suporte técnico-científico aos Ministérios da Saúde e às redes de instituições estruturantes, congregando competências

⁴⁶ Formação e Desenvolvimento da Força de Trabalho em Saúde; Informação e Comunicação em Saúde; Investigação em Saúde; Desenvolvimento do Complexo Produtivo da Saúde; Vigilância Epidemiológica e Monitorização da Situação de Saúde; Emergências e Desastres Naturais; Promoção e Proteção da Saúde

disponíveis nos Estados membros. Além das redes temáticas de investigação já existentes e já reconhecidas no âmbito da CPLP, tais como as do VIH/SIDA e da Malária/RIDES, poderá propor-se a constituição de outras redes, de acordo com as prioridades dos Estados membros. (FIOCRUZ, PLANO ESTRATÉGICO DE COOPERAÇÃO EM SAÚDE, 2008)

O último pilar fundamenta-se nas Redes de Instituições Estruturantes. As estruturas que compõem estas redes constituem os locais onde a maioria das ações de cooperação será implementada. Consideram-se como principais (porém não únicas) redes estruturantes aquelas integradas pelos (i) Institutos Nacionais de Saúde Pública, (ii) Escolas Nacionais de Saúde Pública, (iii) Escolas Técnicas em Saúde e (iv) Centros Técnicos de Instalação e Manutenção de Equipamentos (em desenvolvimento). Por outro lado, os organismos estatais responsáveis pela cooperação internacional têm um importante papel de coordenação e apoio a desempenhar neste contexto. Desta forma, mediante uma visão matricial, são estabelecidas as principais áreas de cooperação, que deverão ser fortalecidas de acordo com o PECS, para atender às principais necessidades dos eixos estratégicos. (FIOCRUZ, PLANO ESTRATÉGICO DE COOPERAÇÃO EM SAÚDE, 2008)

3.2 – Fundação Oswaldo Cruz

Tendo em vista que o presente trabalho analisa as ações de cooperação entre o Brasil e o continente africano por meio das ações da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), faz-se necessário uma visita ao seu histórico de cooperação. O objetivo principal da Fundação é “promover a saúde e o desenvolvimento social, gerar e difundir conhecimento científico e tecnológico”⁴⁷. A Fiocruz é uma instituição vinculada ao Ministério da Saúde e sua história tem início em 1900, com a criação do Instituto Soroterápico Federal, na Fazenda de Manguinhos, no Rio de Janeiro. Inicialmente seu propósito era a fabricação de soros e vacinas contra a peste bubônica. Com efeito,

[...] a instituição experimentou uma intensa trajetória, que se confunde com o próprio desenvolvimento da saúde pública no país. Durante todo o século 20, vivenciou as muitas transformações políticas do Brasil. Perdeu autonomia com a Revolução de 1930 e foi foco de muitos debates nas décadas de 1950 e 1960. Com o golpe de 1964, foi atingida pelo chamado Massacre de Manguinhos: a cassação dos direitos políticos de alguns de seus cientistas. Mas, em 1980, conheceu de novo a

⁴⁷ Disponível em: <http://www.fiocruzbrasil.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infolid=500&sid=6> (Acesso 12/11/2013)

democracia, e de forma ampliada. Na gestão do sanitarista Sergio Arouca, teve programas e estruturas recriados, e realizou seu 1º Congresso Interno, marco da moderna Fiocruz. Nos anos seguintes, foi palco de grandes avanços, como o isolamento do vírus HIV pela primeira vez na América Latina.⁴⁸

A Assessoria de Cooperação Internacional da Fiocruz (ACI) foi criada em 1984 e, inicialmente, apenas se encarregava dos registros dos convênios internacionais da instituição, das autorizações de afastamento do país por parte dos servidores e do recebimento de visitantes. Entretanto, “no Relatório Final do I Congresso Interno, instância máxima institucional de caráter deliberativo e, realizado em 1988, previa-se uma mudança na área de cooperação internacional da Fiocruz, atribuindo-lhe uma atuação mais proativa na captação de recursos financeiros para além da sua atuação cartorial” (BRANDÃO, 2010, p.20)

Em 2009, foi criado o Centro de Relações Internacionais em Saúde (CRIS), órgão de assessoria da Presidência da Fiocruz com os objetivos de incorporar, ampliar e aprimorar as funções até então exercidas pela Assessoria de Cooperação Internacional (ACI); e apoiar as iniciativas das vice-presidências e das unidades técnicas da instituição. Mais além, visa executar as estratégias institucionais de âmbito internacional e coordenar as atividades de cooperação, objetivando uma constante ampliação e consolidação do intercâmbio e da atuação internacional da FioCruz.

O CRIS ampliou suas atividades sob a convicção de que o conceito de saúde global, que abrange as políticas e o acesso aos sistemas universais de saúde, deve ser impulsionado através de uma aproximação setorial ampla objetivando reduzir as iniquidades por meio de ações que norteiem o desenvolvimento dos sistemas de saúde transmitindo conhecimentos e tecnologia em favor da melhoria da qualidade de vida. Com efeito,

[...] nos últimos anos, a cooperação internacional da Fiocruz cresceu de forma importante, como parte da priorização das áreas sociais, entre elas a saúde, na política externa brasileira. Nessa perspectiva, a Fiocruz é considerada a instituição-chave (“ponto focal”) para a cooperação internacional em saúde do governo brasileiro. Sendo assim, pelo menos dois âmbitos de cooperação merecem atenção: o da pesquisa propriamente dita e o da cooperação técnica para o desenvolvimento, que envolve diferentes dimensões (capacitação/formação de recursos humanos e fortalecimento institucional, entre outros), implementada segundo o conceito de “cooperação estruturante em saúde”, desenvolvido na Fiocruz. (BRANDÃO, 2010, p.23)

⁴⁸ Disponível em: <http://portal.fiocruz.br/pt-br/node/119> (Acesso: 12/11/2013)

3.2.1- Fiocruz e a Cooperação no continente africano

No que tange a África, a cooperação com o continente esteve dentre as prioridades da política externa dos dois governos de Lula, tanto no âmbito da cooperação Sul-Sul, quanto do Ministério da Saúde. Historicamente, desde a década de 1990, a Fiocruz desenvolve projetos de cooperação com o continente africano, primeiramente com os Países de Língua Portuguesa (PALOP) e, posteriormente, com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). A agenda de cooperação teve início em 1994 com um Encontro de Ministros da Saúde dos PALOPs no Rio Janeiro.

A cooperação em saúde entre Brasil e África vem se intensificando desde 2007, e a Fiocruz realiza um papel fundamental como assessora da CPLP, atuando na elaboração da cooperação entre os países da CPLP, em conjunto com o Instituto de Higiene e Medicina Tropical, da Universidade Nova Lisboa.

A atuação internacional da Fiocruz no continente africano é bastante intensa e se acentuou nos últimos anos de forma a atender as diretrizes do governo brasileiro no âmbito da cooperação Sul-Sul. Com efeito, a Fiocruz é o principal executor da política de cooperação internacional em saúde com a África. Um marco importante desta atuação é a consolidação do papel estratégico da Fiocruz na região, materializada na inauguração do Escritório Regional de Representação da Fiocruz na África (Fiocruz África), com sede em Maputo, Moçambique, em outubro de 2008. (BRANDÃO, 2010)

Com efeito, as ações de cooperação internacional com o continente africano, especialmente com os países da CPLP, abrangem uma diversidade de projetos de cooperação prioritários, todos em consonância com o conceito de “cooperação estruturante em saúde” e com os Planos Estratégicos de Cooperação em Saúde (PECS). Nesse sentido,

A estratégia da cooperação Brasil-PALOP na área de saúde consolidou-se no contexto mais amplo da CPLP, incluindo a participação de Portugal e de Timor Leste. É importante ressaltar a integração de todos os países da comunidade lusófona nessa proposta institucional, pois esse aspecto é revelador da orientação diplomática que busca alinhar a política externa e os objetivos setoriais. As razões para tal não se limitam à perspectiva da política setorial, decorrentes de vantagens comparativas agregadas pelos dois novos parceiros no escopo interno dessa comunidade de países. Derivam seguramente de fatores ligados aos interesses mais amplos da diplomacia no campo econômico, pela importância que Portugal representa tanto para o Brasil como para os PALOP na aproximação com a União Europeia e seu importante mercado comum. (PARANAGUÁ,

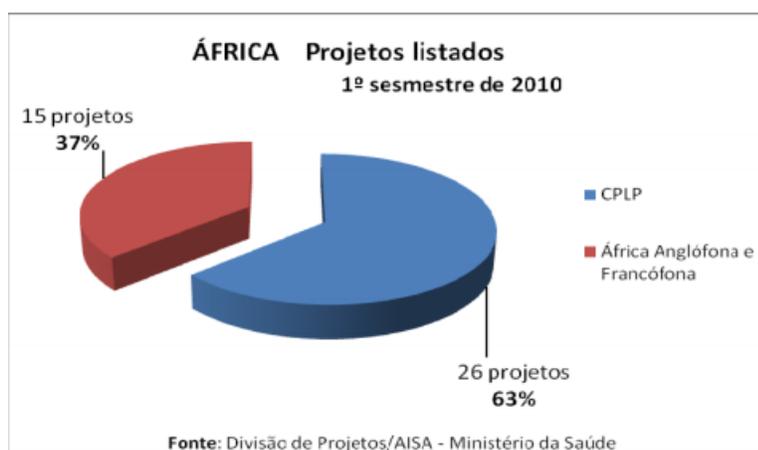
2012, p. 109)

Para os fins deste trabalho, destacamos os seguintes projetos: cursos de pós-graduação (em Moçambique e Angola), capacitações em serviços (em Moçambique, Guiné Bissau e Cabo Verde); criação e fortalecimento de Escolas Nacionais de Saúde Pública (Angola), Institutos Nacionais de Saúde (Moçambique, Guiné Bissau) e Escolas Politécnicas de Saúde (Moçambique, Cabo Verde); e a implantação de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais e outros (em Moçambique). Tais projetos serão detalhados e discutidos nos próximos itens.

3.3 – Projetos da Fiocruz na África

De acordo com o Ministério da Saúde, a política externa brasileira – no que tange a cooperação na área da saúde – possui suas prioridades geográficas e estão estabelecidas da seguinte forma: América do Sul, Haiti, África - especialmente os PALOPS (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa) e o Timor Leste (integrante da CPLP). No que concerne aos projetos de cooperação técnica em Saúde, estão em acompanhamento 137 diferentes projetos na Assessoria Internacional do Ministério da Saúde. Concentrados principalmente, segundo região geográfica, nos continentes africano e americano

No âmbito do continente africano, de acordo com dados do primeiro semestre de 2010, dos 41 projetos em andamento, 26 desenvolvem-se nos PALOPS, conforme gráfico⁴⁹ abaixo,



Destes projetos de cooperação com o continente africano, os que serão analisados neste trabalho estão elencados na tabela abaixo:

⁴⁹ Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/projetos_cooperacao_220910_port.pdf (Acesso: 04/10/2013)

Angola e Moçambique	Capacitação do sistema de saúde
Angola e Moçambique	Cursos de Pós-Graduação
Angola	Projeto de triangulação com a Japan International Cooperation Agency (JICA) para capacitação de recursos humanos para o Hospital Josina Machel
Cabo Verde	Implantação de Banco de Leite Humano
Moçambique	Capacitação em Produção de Medicamentos Anti-Retrovirais e Outros Medicamentos

3.3.1 - Capacitação dos Sistemas de Saúde

A capacitação dos sistemas de saúde insere-se na concepção brasileira de cooperação estruturante em saúde, vista anteriormente neste capítulo, e visa estabelecer capacidade nos países para que eles sejam capazes de lidar com seus problemas sanitários e fortalecerem seus sistemas nacionais de saúde.

Neste sentido, em 2007 foi assinado, por Brasil e por Angola, um ajuste complementar ao Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica realizado entre os dois países, em junho de 1980, visando a cooperação técnica para o desenvolvimento. O artigo primeiro do Ajuste estabelece que:

o presente Ajuste Complementar tem por objeto a implementação do projeto “Capacitação do Sistema de Saúde da República de Angola” (...), cuja cooperação desenvolver-se-á nos seguintes domínios, considerados de interesse comum: a) apoio à organização e implementação do curso de Mestrado em Saúde Pública em Angola para formar profissionais que atuarão no ensino, investigação e cooperação técnica na Escola de Saúde Pública de Angola; apoio à estruturação de uma rede de bibliotecas em saúde em Angola; apoio à reestruturação das Escolas Técnicas de Saúde de Angola; apoio ao fortalecimento do Instituto Nacional de Saúde Pública de Angola. (BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, 2007⁵⁰)

A coordenação do projeto, do lado brasileiro, ficou a cargo da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da Assessoria de Assuntos Internacionais do Ministério da Saúde do Brasil, e, do lado angolano, do Ministério da Saúde. Já a execução das atividades ficou sob a responsabilidade da Fiocruz e da Direção Nacional de Recursos Humanos de Angola.

No que tange as responsabilidades de cada país, o artigo terceiro estabelece que, ao Brasil, cabe designar e enviar especialistas brasileiros a Angola para desenvolver as atividades de cooperação técnica previstas no Projeto; receber especialistas angolanos para

⁵⁰ Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2007/b_128/ (Acesso: 09/10/2013)

serem capacitados pelas instituições executoras do Projeto e acompanhar e avaliar o desenvolvimento do mesmo. Por outro lado, o país africano ficou responsável por designar os especialistas angolanos que participarão de atividades de cooperação no âmbito do Projeto tanto no Brasil como em Angola; disponibilizar instalações e infraestrutura adequadas à execução das atividades em Angola; prestar apoio necessário à execução do Projeto aos especialistas brasileiros e, em conjunto com o Brasil, acompanhar e avaliar o desenvolvimento do Projeto. (Projeto BRA/04/044-S083, 2007).

O projeto de cooperação BRA/04/044-S083 se assenta em três pilares:

1. apoio à conformação de um projeto de Escola Nacional de Saúde Pública (ENSPA) que se assenta assessoria técnica para a definição do projeto político pedagógico institucional, da constituição de redes colaborativas, de eixos programáticos, de linhas de investigação e da qualificação docente;
2. apoio ao fortalecimento das Escolas Técnicas de Saúde, por meio de assessoria técnica no plano pedagógico, curricular e de gestão; e
3. apoio ao Fortalecimento do Instituto Nacional de Saúde Pública por intermédio do treinamento específico.

A duração inicial prevista do projeto era de 12 meses, tendo seu custo estimado em US\$ 632.075. Sendo que, deste montante, US\$ 201.470 seria financiado pelo Ministério da Saúde de Angola e o restante dividido entre o Governo Brasileiro por meio da ABC e do Ministério da Saúde em parceria com a Fiocruz. Como mostrado no orçamento do projeto abaixo:

Linha Orçamentária por Fonte de Recursos	Valores em USD			
	ABC	MS-Fiocruz	MINSA	Total
16.03. Missão de Avaliação	31,600	0	0	31,600
17.02. Consultores Nacionais	0	73,000	177,050	250,050
32.01. Treinamento em Grupo	325,810	195	24,120	350,125
45.01. Material de Consumo	0	0	300	300
Total	357,410	73,195	201,470	632,075

Os resultados esperados estão divididos em quatro perspectivas: 1. Quadro técnico qualificado para desempenhar atividades docentes na futura Escola de Saúde Pública de Angola. 2. Escolas Técnicas de Saúde de Angola com grade curricular reestruturada. 3. Instituto Nacional de Saúde Pública de Angola com diagnóstico e treinamentos específicos realizados. 4. Rede de bibliotecas de Saúde em Angola fortalecida. (Projeto BRA/04/044-S083, 2007, p.4)

Ao analisar o projeto, percebemos que no que tange a busca por um quadro técnico qualificado, o projeto estipulou nove etapas para a capacitação de 25 profissionais angolanos em cursos de curta duração, 15 dias, abrangendo os seguintes conteúdos: identificação de processos de saúde-doença; formulação de políticas de saúde; planejamento de sistema e serviços de saúde; bioestatística; técnicas de análise demográfica; epidemiologia básica; financiamento do sistema de saúde; gerência e análise de banco de dados e inquéritos epidemiológicos. Técnicos brasileiros são enviados a Angola para ministrarem os cursos, que possuem um gasto médio de US\$26.195. (Projeto BRA/04/044-S083, 2007)

Visando escolas técnicas com grade curricular reestruturada, o projeto designou quatro cursos de curta duração, 21 dias, com 25 profissionais a serem treinados. Os cursos, cujo gasto médio é de US\$52.735, são: educação profissional em saúde; elaboração e revisão curricular e adaptação de material didático; capacitação de supervisores de estágio angolanos em formação docente-assistencial na área de enfermagem; e gestão da formação técnica em saúde. (Projeto BRA/04/044-S083, 2007)

Em busca do terceiro resultado, Instituto Nacional de Saúde Pública de Angola, o projeto prevê três atividades: primeiramente, a realização de um diagnóstico da situação da capacidade do Instituto Nacional de Saúde Pública, trata-se de uma visita de três técnicos brasileiros por sete dias e com o custo estimado em US\$24.885. A segunda atividade é o treinamento de cinco profissionais angolanos, no Rio de Janeiro, em um denominado “estágio de curta duração” (quinze dias) cujo custo estimado é de US\$41.075. Por último, o projeto indica uma missão de avaliação para implantação das atividades nas áreas demandadas. A missão, que dura sete dias, acontece em Angola e é executada por cinco técnicos brasileiros, com o custo estimado em US\$36.425 (Projeto BRA/04/044-S083, 2007))

O fortalecimento da rede de bibliotecas em Saúde é o último resultado pretendido no projeto e é composto por três fases: a capacitação de profissionais angolanos em informação científica e tecnológica, em comunicação em saúde e em infraestrutura de rede, desenvolvimento de aplicativos bibliográficos e interface web. As duas primeiras capacitações técnicas realizam-se no Rio de Janeiro, durante quinze dias, através do envio de três profissionais angolanos, e com o custo estimado em US\$25.295. (ABC, 2007) O último curso de capacitação é realizado por técnicos brasileiros, em Angola, durante sete dias. Dez profissionais angolanos são treinados a um custo de US\$15.190. Em telegrama, do dia

13/02/2007, do Ministério das Relações Exteriores para a Embaixada em Luanda, afirma-se que:

Como forma de facilitar a implementação futura do projeto em apreço (Projeto de cooperação técnica para o fortalecimento do Sistema de Saúde em Angola), a Fiocruz solicitou apoio da ABC para o envio de um técnico seu, do Centro de Informação Científica e Tecnológica, para apoiar a estruturação de uma biblioteca local na área da saúde, que terá grande importância, no entender da Fiocruz, para o conjunto das atividades que deverão ser executadas a partir do início da vigência do referido projeto. (Despacho Telegráfico (DET) Itamaraty para Embaixada do Brasil em Luanda, Fevereiro de 2007)

O Ministério das Relações Exteriores aprovou o pedido, e a missão foi programada para os dias 14 a 17 de março de 2007. Durante essa missão foram negociados os termos finais do projeto de Capacitação do Sistema de Saúde de Angola, entretanto, de acordo com telegramas disponibilizados no acervo histórico do Itamaraty⁵¹, houve demora no posicionamento do Ministério da Saúde de Angola. Tendo sido enviado um telegrama, em caráter de urgência, em 02/04/2013 e, diante da ausência de resposta, outro na data de 10/05/2007. Em 25/05/2013, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil respondeu a contraproposta angolana ao projeto e autorizou, caso aceitas as modificações sugeridas, sua assinatura. O projeto foi assinado em julho de 2007.

É importante destacar que os projetos de fortalecimento dos sistemas de saúde, assinados com Angola e Moçambique, foram negociados, também, com Guiné-Bissau e Cabo Verde sem, entretanto, obter sucesso.

3.3.2 – Cursos de Pós-Graduação

O fomento à qualificação de profissionais de saúde pública para reforço das capacidades locais tem se estabelecido como uma das diretrizes da Fiocruz no que tange a cooperação internacional. Assim, em 2007, Brasil e Angola assinaram juntamente com o Ajuste Complementar ao acordo de Cooperação Cultural e Científica para implementação do projeto “Capacitação do Sistema de Saúde de Angola”, um segundo Ajuste Complementar na área de “Formação de docentes em Saúde Pública em Angola”. O artigo primeiro designa que o Ajuste “visa estabelecer o programa de cooperação educacional intitulado “Formação de Docentes em Saúde Pública em Angola”, objetivando a abertura da primeira turma de

⁵¹ Despacho Telegráfico (DET) número 00069 (13/02/2007); Despacho Telegráfico (DET) número 00174 (02/04/2007), Despacho Telegráfico (DET) número 00611 (10/05/2007). (Acervo Histórico Ministério das Relações Exteriores).

mestrado e apoio à estruturação da Escola Nacional de Saúde Pública de Angola”. A Fiocruz foi designada, juntamente com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), como responsável pela execução e avaliação das atividades.

A principal responsabilidade brasileira, de acordo com o artigo terceiro do Ajuste Complementar, é

designar e enviar especialistas para formar docentes, pesquisadores e profissionais em saúde em Angola com capacidade de participar no desenvolvimento de modelos analíticos de agravos endêmicos e no planejamento, implantação e avaliação de propostas de intervenção em nível das práticas e programas de saúde do sistema de saúde de Angola. (Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Cultural e Científica entre o Governo da República de Angola e o Governo da República Federativa do Brasil na Área de Formação de Docentes em Saúde Pública em Angola, assinado em julho de 2007)

A Fiocruz, portanto, atua conjuntamente com os ministérios da Saúde e das Relações Exteriores de diversos países objetivando a criação de cursos de mestrado e doutorado. Em Angola, a Instituição por meio da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) coordenou um mestrado em saúde pública, e a primeira turma, com quinze alunos, formou-se em maio de 2012. Com efeito,

a iniciativa de formar uma inteligência em Saúde Pública tem o intuito de agregar conhecimento nesses países para que eles possam autonomamente enfrentar os problemas de saúde-sanitária que os afetam. Portanto o Mestrado em Saúde Pública é uma iniciativa desse porte e ele também se insere num esforço maior que é a construção de redes (...). O estabelecimento de instituições nacionais fortes é a possibilidade de se ter um sistema nacional igualmente forte. Utiliza-se o trabalho em rede que, dentro da CPLP, pressupõe que os países aonde se avançam mais possam colaborar com os países menos avançados do ponto de vista do desenvolvimento em saúde. (TELLES, José Luis. José Luis Telles: depoimento [outubro 2013]. Entrevistadora: Maíra Fedatto)

De acordo com Telles, os cursos de mestrado vêm no bojo da discussão acerca da criação de escolas do governo ou escolas nacionais de saúde pública. Instituições essas que visam, basicamente, formar quadros do ministério da saúde na área de saúde pública em termos estratégicos: planejamento, políticas públicas, sistemas de saúde. E a partir daí criar um corpo mais robusto de pesquisadores locais que possam pensar seus sistemas de saúde.

Em 2009, o projeto Capacitação do Sistema de Saúde da República de Angola sofreu uma revisão e foi renovado por 15 meses, com a justificativa de que

este processo, agora em fase de finalização, apoiado pela Agência Brasileira de Cooperação mediante o Projeto BRA/04/044-S083, representa a primeira experiência internacional de apoio à formação *stricto sensu* brasileira fora do país, e ele gera um acúmulo de experiência que alimenta a ação brasileira no desenvolvimento científico e da capacidade investigativa em saúde de forma mais equânime no campo da saúde global. O ineditismo dessa iniciativa em África, e o aprendizado dela decorrente, bem como fatos da conjuntura vivida ao longo de 2008, impuseram a revisão de cronograma e de escopo das atividades, obrigando-nos a uma readequação do projeto pedagógico original. Assim, justifica-se essa revisão ampla do Projeto BRA/04/044-S083, realizada em conjunto com o Ministério da Saúde de Angola, para dotar essa iniciativa de cooperação Sul-Sul, prioritária no contexto da política do Governo Lula, de maior efetividade (BRASIL, 2009, p. 4).

Assim como com Angola, o Brasil também assinou com Moçambique, em março de 2007, um ajuste complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique, de 1981, para implementação do projeto “Fortalecimento do Instituto Nacional de Saúde de Moçambique”⁵². A duração prevista do projeto era de 12 meses com um custo estimado de US\$345.701, sua justificativa baseava-se na crença que

uma das principais estratégias para enfrentar o quadro de complexidade dos problemas do sistema de saúde encontra-se no aprimoramento do Instituto Nacional de Saúde que resultará em uma melhoria do suporte e da qualidade do sistema de diagnósticos de Moçambique, do desenvolvimento de protocolos nacionais, do apoio a coleta de dados que possam apoiar políticas nacionais baseado em evidências e como suporte da pesquisa em saúde. (BRASIL, 2007, p.3)

O artigo primeiro do Ajuste Complementar⁵³ expõe a sua finalidade: “a) apoiar a organização e implementação do curso de Mestrado em Ciências da Saúde em Moçambique para formar futuros profissionais que atuarão no ensino e na pesquisa no país; b) apoiar a reestruturação da rede de bibliotecas em saúde; c) apoiar a elaboração do Planejamento Estratégico do Instituto Nacional de Saúde de Moçambique”. No que tange as responsabilidades de cada país, estabelece o artigo terceiro que:

Ao Governo da República Federativa do Brasil cabe: a) designar e enviar especialistas brasileiros a Moçambique para desenvolver as atividades de cooperação técnica previstas no Projeto; b) receber

⁵² Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2007/b_64/ (20/10/2013)

⁵³ Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2007/b_64/ (20/10/2013)

especialistas moçambicanos no Brasil para serem capacitados pelas instituições executoras do Projeto; e c) acompanhar e avaliar o desenvolvimento do projeto. Ao Governo da República de Moçambique cabe: a) designar especialistas moçambicanos que participarão de atividades de cooperação técnica no âmbito do Projeto no Brasil e em Moçambique; b) disponibilizar instalações e infraestrutura adequadas à execução das atividades de cooperação técnica do Projeto em Moçambique; c) prestar aos especialistas brasileiros apoio necessário à execução do Projeto; e d) acompanhar e avaliar o desenvolvimento do Projeto. (BRASIL, 2007)

O principal foco do projeto era o apoio à criação do curso de Mestrado em Ciências da Saúde por meio da capacitação de seus docentes. Foram oferecidos cursos de curta duração, quinze dias, para vinte e cinco profissionais moçambicanos nas seguintes áreas: métodos laboratoriais para diagnóstico; informatização e gestão de dados laboratoriais; banco de dados em epidemiologia; metodologia científica; conceitos básicos em medicina investigativa; fisiopatologia de doenças infecto-parasitárias; modelos experimentais de doenças; uso de protocolos terapêuticos; profilaxia e terapia de doenças infecto-parasitárias (BRASIL, 2007). É o Instituto Oswaldo Cruz que coordena o curso de Mestrado em Moçambique e, mais além, existe uma

proposta de criação do doutorado em saúde pública e ciências da saúde, sob a responsabilidade da Universidade Eduardo Mondlane e do Instituto Nacional de Saúde (INS) de Moçambique, tendo a Fiocruz, o Instituto de Higiene e Medicina Tropical da Universidade Nova de Lisboa e a Universidade Federal do Rio de Janeiro como comitê consultivo.⁵⁴

3.3.3 – Capacitação Profissional do Hospital Josina Machel

O Brasil participa também, desde 2007, de um projeto de cooperação triangular com o Japão – no âmbito do JBPP (Programa de Parceria Brasil-Japão) – e o Ministério da Saúde de Angola em parceria com o Hospital Josina Machel, cujo objetivo principal é a formação de recursos humanos e treinamento para capacitação de profissionais desse Hospital, da Maternidade Lucrecia Paim e de alguns Centros de Cuidados Primários de Saúde. Segundo telegrama, de agosto de 2007, entre Brasília e Luanda:

Na sequência da Reunião Anual sobre Cooperação Técnica e Financeira entre o Brasil e o Japão, realizada nesta capital em 13 de julho de 2007, foram confirmadas as propostas de cooperação conjunta em benefício de

⁵⁴ Disponível em: <http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/qualificação-profissional> (Acesso: 10/10/2013)

Angola, no âmbito do Programa de Parceria Brasil-Japão (JBPP), em dois temas de interesse manifesto pelo Governo local. Primeiramente, a definição de programa de capacitação de recursos humanos para o Hospital Josina Machel em Luanda decorre de contato oficial da missão conjunta (ABC/JICA/UNICAMP), ocorrida no período de 17 a 21 de janeiro de 2006 (...) O centenário Hospital Josina Machel foi reformada com recursos do Governo japonês na ordem de US\$40 milhões, e a reabilitação de sua infraestrutura física foi concluída em 2006. A proposta de cooperação conjunta in-loco responderá à necessidade de formação de recursos humanos do Hospital Josina Machel, da Maternidade Lucrecia Paim e de mais 13 centros da Saúde de Luanda, que serão, ainda, beneficiados com doação de equipamentos médicos pela ajuda não reembolsável do Governo do Japão (Despacho Telegráfico (DET) número 00116/ Agosto de 2007)

De acordo com telegrama do Itamaraty, “as atividades de treinamento do referido programa previstas para o ano de 2007, foram formalizadas conforme proposta divulgada no DEPSTEL 449 (16/08/2007) e representam a primeira iniciativa efetiva de cooperação técnica conjunta realizada in loco com parceria japonesa”.

José Luís Telles, a cargo da direção do escritório de representação da Fiocruz na África, esclarece que esse projeto tem dois componentes: um visando o fortalecimento da atenção primária e outro de qualificação da atenção hospitalar. Com efeito, a atuação da

Fiocruz está restrita ao componente da atenção primária. Quem atua na qualificação da atenção hospitalar é uma equipe da UNICAMP. As atividades de ambos os componentes são discutidas em grupo. Exatamente no sentido de buscar uma relação de referência entre a unidade de atenção primária e a unidade hospitalar. (TELLES, José Luis. José Luis Telles: depoimento [outubro 2013]. Entrevistadora: Máira Fedatto).

Em 2010, realizou-se, em Angola, uma missão conjunta Brasil-Japão cujo objetivo, de acordo com a Japan International Cooperation Agency (JICA)⁵⁵, era

confirmar o conteúdo do próximo projeto a ser desenvolvido na área da saúde e de promover sua avaliação preliminar. Participaram da missão do JBPP pelo lado japonês representantes da JICA Tóquio, JICA África do Sul, JICA Angola e JICA Brasil. Pelo lado brasileiro participaram representantes da Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério da Saúde do Brasil e pesquisadoras da Fundação Oswaldo Cruz e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Ocorreu um intenso processo de discussão para a construção das linhas gerais do ProFORSA⁵⁶ dentro de uma perspectiva de consenso entre as políticas

⁵⁵ Disponível em: <http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/news/2010/100709.html> (Acesso: 09/10/2013)

⁵⁶ O projeto de capacitação de recursos humanos para o Hospital Josina Machel passou a ser denominado, desde 2009, de ProFORSA. Ele terá como região alvo a Província de Luanda. (...) Conforme acordado, duas frentes de atividades serão desenvolvidas de maneira articulada, a saber: o fortalecimento do sistema de formação em recursos

de cooperação dos governos do Japão e do Brasil em consonância com as prioridades e demandas do Governo Angolano. A missão realizou diversas discussões com autoridades do Ministério da Saúde de Angola, da Direção Provincial de Luanda e das principais instituições contrapartes, a saber: Hospital Josina Machel e Maternidade Lucrecia Paim e Escola de Formação Técnica em Saúde de Luanda em prol de um projeto que possibilite um impacto estrutural no sistema e não somente nas instituições contrapartes.

Como resultado da missão, obteve-se a assinatura de um plano diretor visando o fortalecimento do sistema de saúde em Angola. O projeto de cooperação ainda está em andamento.

3.3.4- Implantação do Banco de Leite Humano

Apesar de não receber tanto destaque como dado a países como Angola e Moçambique, a República de Cabo Verde também participa de projeto de cooperação na área da saúde com o Brasil. Em 2008 os dois países assinaram um Programa Executivo⁵⁷ relativo ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica, firmado em 1977, visando fortalecer as relações de cooperação técnica. Assim, como estabelece o artigo primeiro, o Programa tem como objetivo principal fornecer apoio técnico para a implementação de um Banco de Leite Humano no Hospital Agostinho Neto na Cidade de Praia, em Cabo Verde.

A coordenação do projeto, do lado brasileiro, ficou a cargo da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC-MRE), e do lado de Cabo Verde, da Direção Geral da Cooperação Internacional do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação e Comunidades (DGCI-MNECC). Já a execução das atividades ficou sob a responsabilidade do Ministério da Saúde do Brasil através das ações da Fiocruz e

humanos de saúde e o apoio no processo de revitalização do sistema de atenção primária de saúde. Atualmente o sistema de saúde angolano é dividido em três níveis de atenção e possui como base de uma estrutura piramidal os Centros de Atenção Primária de Saúde, no entanto, dada à escassez de recursos humanos, insumos e inadequação das infra-estruturas dos Centros de Atenção Primária, o sistema não funciona de forma articulada. Por um lado os Centros recebem mais pacientes do que a sua capacidade instalada pode atender, acarretando em uma transferência de pacientes diretamente aos hospitais centrais (de nível terciário) sem passar por uma triagem prévia. Por outro lado, a própria população passa a procurar diretamente os Hospitais Centrais sem passar pelos Centros e isso é percebido como um efeito da melhoria dos serviços destes Hospitais, ocorrida nos últimos anos. Segundo as autoridades entrevistadas, os Hospitais Centrais como o Hospital Josina Machel e a Maternidade Lucrecia Paim têm sofrido uma pressão social e política nos últimos anos. Segundo análise do MINSA há uma preocupação com o fortalecimento do sistema de saúde para que em um longo prazo não haja uma nova queda da qualidade dos serviços prestados por essas instituições. De acordo com as especialistas brasileiras em saúde pública e saúde comunitária que fizeram parte da missão, provenientes da FIOCRUZ e da UFRGS, deve haver uma revitalização e reestruturação do sistema de atenção primária para que seja possível uma integração entre os três níveis de atenção e que se desenvolva um trabalho em rede entre as instituições. Disponível em: <http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/news/2010/100709.html> (Acesso: 09/10/2013)

⁵⁷ Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2008/b_129/ (Acesso: 10/10/2013)

do Ministério da Saúde de Cabo Verde através da Direção Geral da Saúde. A duração prevista era da data da última assinatura até 30 de agosto de 2009, sendo, entretanto, prorrogado automaticamente até o cumprimento de seu objetivo.

No que tange as responsabilidades de cada país, o artigo do projeto⁵⁸ (em anexo no final do trabalho) terceiro estabelece que o Brasil irá designar e enviar técnicos para desenvolver, em Cabo Verde, as atividades de cooperação técnica previstas; receber técnicos cabo-verdianos no Brasil para serem capacitados; prestar apoio operacional aos técnicos de Cabo Verde na execução do projeto; disponibilizar a infraestrutura necessária para a realização dos treinamentos no Brasil e acompanhar e avaliar o desenvolvimento do Projeto. Enquanto isso, Cabo Verde deverá designar os técnicos que irão receber treinamento no Brasil; disponibilizar instalações e infraestrutura adequadas à execução das atividades; prestar apoio operacional necessário aos técnicos brasileiros na execução do projeto e acompanhar e avaliar o desenvolvimento do mesmo. No projeto, de setembro de 2008, o custo estimado era de US\$ 87.480, sendo US\$62.400 o custo brasileiro e US\$25.080 o custo cabo-verdiano.

É importante destacar que a Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano (REDEBHL-BR) é reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e recebeu, em 2001, o prêmio Sasakawa de Saúde. No Brasil, a Rede conta com mais de 180 Bancos de Leite e atende anualmente a uma média de 100.000 recém nascidos (BRASIL, 2008, p.3). Em março de 2008, o governo de Cabo Verde manifestou oficialmente interesse em receber cooperação do Brasil na área, demanda acolhida pela ABC. Em maio uma delegação brasileira realizou uma missão técnica em Cabo Verde para avaliar as possibilidades de transferência de tecnologia dos Bancos de Leite Humano em bases adequadas à realidade local.

A primeira etapa do projeto deu-se em abril de 2009, quando quatro técnicos cabo-verdianos foram ao Rio de Janeiro para um estágio prático, que incluiu visitas técnicas aos Bancos de Leite e oficinas no Instituto Fernandes Figueira/Fiocruz. Em 2010, representantes da ABC e da Fiocruz realizaram uma missão de cooperação para estabelecer uma base técnica no país. Decidiu-se pela implantação do BLH no Hospital Agostinho Neto. Em junho de 2011, a Fiocruz enviou uma missão de monitoramento e acompanhamento da instalação e preparação dos equipamentos. Em julho, outros três profissionais cabo-verdianos

⁵⁸ Projeto BRA 04/044. Apoio Técnico para a Implantação de Banco de Leite Humano em Cabo Verde. Setembro de 2008.

estiveram em Brasília para visitas técnicas. Em agosto de 2011, o Banco de Leite foi inaugurado em Cabo Verde.⁵⁹

Os resultados pretendidos estipulados no projeto eram: 1) Projeto de implantação da atividade de Banco de Leite Humano; 2) Banco de Leite Humano implantado em Cabo Verde; 3) Equipe de técnicos do país quanto ao funcionamento do Banco de Leite Humano e processamento e controle da qualidade do leite materno; 4) Sistema de informações em Bancos de Leite Humano no país desenvolvido e implantado; 5) Projeto monitorado e avaliado. A tabela abaixo mostra os resultados da produção em Cabo Verde nos anos de 2011 e 2012:

Año	Mujeres Asistidas	Donantes	Leche Humana Recolectada (lts)	Recién Nacidos beneficiados con leche humana
2011*	ni	82	16,57	ni
2012*	1.900	254	160,10	300
TOTAL	1.900	336	176,67	300

(Fonte: IBER-BLH/FIOCRUZ)

3.4 – O Brasil e o combate internacional contra o HIV

A luta contra a AIDS está dentre os “Objetivos do Milênio das Nações Unidas, oito jeitos de mudar o mundo” e, com efeito, o tema é uma área prioritária não apenas dentro das organizações das Nações Unidas como também dos programas desenvolvimentistas e de cooperação internacional. Cabe destacar, também, a atuação de organizações híbridas como o Fundo Global de Luta Contra AIDS, Tuberculose e Malária, uma parceria público-privada cujo objetivo é “atrair e distribuir recursos adicionais para prevenir e tratar HIV, tuberculose e malária”. Mais além, o mercado – principalmente a indústria farmacêutica – e organizações da sociedade civil estão se tornando transnacionais. Assim, busca-se uma atuação em conjunto com vistas a organizar uma possível agenda para a luta contra a AIDS e as diretrizes para implementá-la.

No que tange a política externa brasileira, a cooperação Sul-Sul relacionada ao HIV/AIDS teve início na década de 1990 com o presidente Fernando Henrique Cardoso. As

⁵⁹ Disponível em: http://www.iberblh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=280&Itemid=60 (Acesso: 20/11/2013)

ações continuaram e foram fortalecidas com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva a presidência da República, em 2003, e seguiram durante seus oito anos no poder, ganhando um lugar estratégico na política externa. Com efeito,

a política externa do Brasil realizada pelo Itamaraty e a ABC, cooperam com instituições como o Centro Internacional de Cooperação Técnica em HIV/AIDS (ICTC/AIDS) e com projetos conjuntos entre OSCs no Brasil e nos países do Sul Global. Instituições como ABC, ICTC/AIDS e outras organizações similares, juntamente com as ONGs brasileiras relacionadas à AIDS, organizações internacionais como a UNAIDS, GF, organizações doadoras e a indústria farmacêutica, todos constituem a governança mundial da AIDS. (FÓLLER, 2013, p. 188)

Entretanto, a política externa e, em certa medida, os interesses econômicos desempenham um papel importante na dinamização da cooperação visando o desenvolvimento do Brasil. Inserindo, portanto, a lógica da cooperação brasileira nos preceitos da interdependência complexa, analisados no primeiro capítulo. Assim, a cooperação brasileira, apesar de sem condicionalidades, orienta-se por perspectivas autointeressadas, em que calculam custos e benefícios nas suas ações. A cooperação é um meio de se atingir maior bem-estar econômico e poder político.

No que tange o histórico de cooperação da AIDS brasileira, destaca-se que

o Programa Nacional de AIDS iniciou em 2002 o Programa de Cooperação Internacional do Brasil (ICP) com o apoio técnico aos países pobres do Hemisfério Sul. (...) O Brasil queria, em oposição ao BM (Banco Mundial) e a outros doadores, ilustrar que era possível criar uma terapia antirretroviral sustentável em países com poucos recursos financeiros (...). Em 2004, o programa “Laços Sul-Sul” foi lançado. O governo brasileiro, por meio do PN-DST/AIDS, ofereceu acesso universal para a primeira linha de tratamento HIV/AIDS aos países vizinhos da América Latina, comprometidos com a luta contra a epidemia. O objetivo era contribuir para o reforço das políticas e dos esforços nacionais de apoio ao acesso universal ao tratamento ARV. Mais tarde no mesmo ano, ele também incluiu vários países da África e o Timor Leste. (FÓLLER, 2013, p. 198)

É importante, ainda, citar o Centro Internacional de Cooperação Técnica em HIV/AIDS (CITC), criado em 2005, trata-se de uma iniciativa do Governo Brasileiro e do Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids (UNAIDS), tendo apoio do Banco Mundial e outros parceiros internacionais como a GTZ (Agência Alemã de Cooperação Técnica) e o DFID (Department for International Development) do Reino Unido. Tem como objetivo principal “fortalecer a capacidade de resposta à AIDS nos países em desenvolvimento por

meio da cooperação técnica horizontal”⁶⁰.

No que se refere ao continente africano, mais especificamente Moçambique, o país observou, ao longo das décadas de 1980 e 1990, uma alta ocorrência de HIV/AIDS entre sua população combinada com uma estrutura ineficiente de saúde pública. (...) De acordo com o Relatório Global da UNAIDS DE 2010, apesar da queda da epidemia da AIDS no país, a incidência da doença ainda é alta. Existem cerca de 500 novos casos de HIV/AIDS por dia e, de acordo com estatísticas oficiais, cerca de 1,4 milhões de pessoas no país estão contaminadas com o vírus do HIV. Mais além, estima-se que apenas 32% das pessoas soropositivas recebem medicamentos antirretrovirais. (UNAIDS, 2010, p.97). Com efeito,

a partir de 2009, a cooperação entre Brasil e Moçambique se intensificou e houve mais projetos brasileiros no país do que em qualquer outro país da África, muitas vezes realizados pelo Ministério da Saúde e ICTC. Ao longo dos anos houve uma distribuição de medicamentos genéricos brasileiros de combate à AIDS produzidos em centros de saúde em Moçambique. Os programas contêm os mesmos componentes que a mais bem cotada ajuda ao desenvolvimento: apoio logístico, avaliação e monitoramento, fortalecimento da infraestrutura de saúde pública, diagnóstico, prevenção, tratamento, programas de treinamento para profissionais de saúde e da logística de distribuição de drogas. Houve também troca de conhecimento e de capacitação, oficinas e seminários com técnicos da saúde que vão do Brasil para Moçambique e vice-versa. (FÓLLER, 2013, p. 197)

Diante desta situação, em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva comprometeu-se com a construção de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais para fornecer apoio médico e capacitação para o pessoal de saúde. É importante lembrar que a Cooperação Sul-Sul promovida pelo Brasil, não é acompanhada de um pacote financeiro, mas sim se caracteriza por ser essencialmente técnica, sobretudo por meio capacitação de pessoal tanto no Brasil quanto no país receptor da ajuda.

3.4.1- Fábrica de Antirretrovirais e outros medicamentos

No que tange a Fábrica de Antirretrovirais, de acordo com as informações preliminares, ao Brasil caberia a doação de todos os equipamentos da fábrica - em um total estimado de US\$ 5.000.000,00 – e de toda a documentação necessária para a fabricação e controle de qualidade dos produtos a serem fabricados. Moçambique se responsabilizaria com

⁶⁰ Disponível em: <http://www.aids.gov.br/noticia/centro-internacional-de-cooperacao-tecnica-em-hiv-aids-lanca-site> (Acesso: 13/10/2013)

a obra de instalação da fábrica, num total estimado de US\$5.400.000,00.

Assim, de acordo com Telles, diretor do escritório de representação da Fiocruz em Moçambique, o primeiro passo para a instalação da Fábrica deu-se através de um “Estudo de viabilidade técnico-econômico para a instalação de fábrica de medicamentos, em Moçambique, para a produção de antirretrovirais e outros medicamentos” que foi assinado em julho de 2005.

Como visto anteriormente, a ideia de implantação da fábrica de antirretrovirais surge com a promessa feita pelo presidente Lula em uma visita a Moçambique. É importante destacar que o projeto criou grandes expectativas no país africano, comprovado tanto por matéria da Agência de Notícias “Inter Press service”⁶¹, como por telegramas da embaixadora brasileira em Moçambique, como veremos mais a frente. Com efeito, :

a proposta da construção da primeira fábrica de medicamentos antirretrovirais genéricos, com a colaboração do Brasil, é um raio de esperança para Moçambique, que tem uma prevalência de HIV superior a 12% (...) O Brasil transformou a produção de antirretrovirais genéricos em uma ferramenta fundamental para o acesso universal ao tratamento do HIV. Os genéricos se identificam por seu princípio ativo e são muito mais baratos do que seus equivalentes de marca. (...) Segundo Martinho Dgedge, porta-voz do Ministério da Saúde de Moçambique, o estudo custará cerca de US\$ 1 milhão e vai demorar 10 meses, e o laboratório somente será construído se ficar determinado que terá mercado no país e no exterior. "O importante é determinar se a fábrica também poderá vender na região", acrescentou. Vítimas do HIV receberam com alegria a notícia do projeto, proposto pela primeira vez em novembro de 2003. "A fábrica de antirretrovirais pode reduzir significativamente as mortes relacionadas com o HIV/aids", comemorou Arlindo Fernandes, presidente da Associação Kindlimuka, que reúne vítimas da AIDS. Atualmente, 75% dos cerca de 500 integrantes desse grupo recebem tratamento antirretroviral, que prolonga e melhora notavelmente a qualidade de vida das pessoas infectadas com o HIV. No ano passado (2004), o governo destinou mais de US\$ 4 milhões ao tratamento de aproximadamente sete mil pacientes. (Inter Press Service, 02/08/2005)

Em abril de 2006 teve início o estudo de viabilidade técnica e econômica para a instalação da fábrica. Para isso foram enviadas quatro diferentes missões de peritos brasileiros de várias especialidades. Em janeiro de 2007 foi enviada a quarta, e última, missão para a finalização do estudo de viabilidade. Os objetivos centrais foram: a) discussão dos cenários propostos de produção de medicamentos; b) definição do local de instalação da fábrica; c)

⁶¹ Disponível em: <http://www.ipsnoticias.net/portuguese/2005/08/america-latina/sade-fbrica-de-genricos-contra-aids-cria-grandes-expectativas-em-moambique/> (Acesso em 13/10/2013)

levantamento de informações sobre legislação de licitação internacional; d) reunião com o escritório de arquitetura para analisar o pré-projeto da planta industrial.

É importante notar que o tempo decorrido entre a visita presidencial de Lula e a abertura da fábrica foram nove anos. Sobre tanta demora, já em 2007, a Embaixadora Brasileira em Moçambique, Leda Lúcia Camargo, enviou o seguinte telegrama ao Itamaraty, em caráter de urgência:

Como é do conhecimento de Vossa Excelência, apenas em julho de 2005, e depois de imensos esforços por parte de diversas áreas do Itamaraty, assinei juntamente com os Ministros da Saúde e do Exterior locais o Memorando de Entendimento para o Estudo de viabilidade de uma fábrica de antirretrovirais, conforme prometido pelo Presidente Lula em sua viagem a Maputo em 2003. Apesar de o memorando prever o término do estudo em nove meses, passou-se já mais de 1 ano e meio e – mesmo que quase concluído – soube que ainda se aguarda revisão pelo Ministério da Saúde das contas e relatórios da Fiocruz, para a última parcela ser-lhe liberada pela ABC/PNUD. Tendo em vista a necessidade de manter a palavra sobre um tema de importância transcendental para este país, agradeceria saber se podem ser feitas gestões de alto nível naquele Ministério para que o processo possa ser desbloqueado e que a missão final daquela fundação possa vir a Maputo entregar suas conclusões com o máximo de urgência. (Telegrama Embaixada do Brasil em Moçambique para Itamaraty, número 00705. Março de 2007)

A mesma Embaixadora envia outro telegrama dois dias depois discorrendo sobre a repercussão favorável nos foros internacionais em favor do Brasil com o estabelecimento da fábrica:

(...) a conclusão do estudo de viabilidade para o estabelecimento de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais neste país teria uma repercussão extremamente positiva para o Brasil, não só na África e países que acompanham com interesse a evolução deste continente, como em diversos organismos internacionais. Já não fosse o compromisso do presidente Lula a respeito, a expectativa moçambicana e de países africanos, o certo ceticismo de muitos outros, creio modestamente que um rápido início de instalação da fábrica seria elemento para também reforçar a posição – e credibilidade – brasileira em sua reivindicação de reformas na ONU. Apesar de em um primeiro momento não se pretender – em respeito inclusive à visão de Moçambique – eventual produção para a região, naturalmente esse será o futuro previsto para uma fábrica bem sucedida. Tendo em vista a próxima visita do presidente Guebuza ao Brasil, o interesse permanentemente manifestado por agências da ONU, a disponibilidade de financiamento para a fábrica por parte de diversos países (França e mesmo que mais informalmente, a Alemanha, Suécia, Suíça, Holanda), reitero a necessidade de entregar

as conclusões do estudo de viabilidade com a maior urgência possível e já ir esta Embaixada, e eventualmente outras representações brasileiras, recebendo instruções para iniciar o processo de ajuda a Moçambique para levantamento dos financiamentos que serão necessários para concretizar o projeto (Telegrama Embaixada do Brasil em Moçambique para Itamaraty, número 00274. Março de 2007)

O Estudo de Viabilidade foi divulgado em maio de 2007 e o texto de comunicado de imprensa, elaborado pela embaixadora Leda Lúcia Camargo, foi divulgado tanto no Brasil quanto em Moçambique e segue, na íntegra, abaixo:

O governo brasileiro tem grande satisfação em anunciar a entrega do Estudo de Viabilidade com conclusões positivas sobre a possibilidade de instalar uma fábrica de antirretrovirais e outros medicamentos em Moçambique. A realização do referido Estudo foi compromisso assumido pelo Presidente Lula da Silva durante visita a Moçambique, ocasião em que foi acordado que o Brasil apoiaria a implantação de uma fábrica, assumindo ainda o compromisso de transferir a tecnologia de produção, capacitar pessoal técnico e auxiliar o governo moçambicano na busca de financiamento para a implantação de projeto da fábrica. O Estudo foi realizada pela Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (FIOTEC)/Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e apresenta 144 opções ao governo moçambicano para a produção de antirretrovirais e outros medicamentos genéricos (antimaláricos, tuberculostáticos, analgésicos, antibióticos não penicílicos, etc). Foram construídos cenários alternativos de investimento com seus respectivos resultados de fluxo de caixa e indicadores, dos quais foram recomendados seis para produção de antirretrovirais em que o empreendimento seria mais viável. Em caso o Governo moçambicano optar pela produção do esquema de primeira linha preferencial, mais de 160 mil pacientes adultos e crianças serão atendidos com terapia antirretroviral, número que corresponde a uma cobertura de 100% da meta prevista para 2010. (...) O Brasil, com sua política de acesso universal ao tratamento antirretroviral, decidiu, desde a XIII Conferência Internacional da Aids (Durban, 2000), compartilhar gratuitamente sua tecnologia com as nações que têm demonstrado comprometimento com essa causa. O Brasil inclusive advoga junto a Organização Mundial da Saúde a necessidade do estabelecimento de uma estratégia global que acelere o acesso a esses medicamentos por parte dos países mais infectados pela pandemia (Telegrama Embaixada do Brasil em Moçambique para Itamaraty, número 00301. Maio de 2007).

Em 2008, o então presidente Lula esteve em Maputo/Moçambique para inaugurar a abertura de um escritório da Fiocruz no país e na ocasião visitou as futuras instalações da fábrica. No mesmo ano, um segundo projeto foi assinado, a “Capacitação em produção de medicamentos antirretrovirais” tinha como objetivo capacitar e fornecer

conhecimentos aos profissionais moçambicanos que atuarão na fábrica de medicamentos. Mais uma vez teve como instituição executora a FIOCRUZ, a ABC como financiadora. O valor total do projeto foi estimado em US\$ 1.009.208,00.

Acerca das atribuições do país africano, o governo moçambicano optou, em 2009, por comprar uma planta de uma fábrica de soros, localizada em Matola, cidade próxima à capital Maputo. Logo após a compra, o governo moçambicano afirmou não ter condições de pagar a obra da fábrica. Telles esclareceu que, diante da situação de impasse, a solução encontrada veio do então Presidente Lula, que conseguiu que a Vale do Rio Doce fizesse uma doação de 75% dos custos das obras para inteirar a contrapartida do Governo Moçambicano.

Em 2011, ano previsto de início do funcionamento da fábrica, o projeto BRA/04/044-S117 sofre uma revisão que se justifica “primeiramente, pela defasagem entre o período em que foi elaborado o projeto, e a retomada das atividades, que ocorreu em maio de 2011” (BRASIL, 2011). Mais além,

a lei que autorizou a doação de recursos no montante de R\$ 13.600.000,00 (treze milhões e seiscentos mil reais) para Moçambique foi sancionada pelo Governo brasileiro somente em 14 de dezembro de 2009. Esse montante será utilizado na primeira fase de instalação da fábrica e criará parte das condições físicas necessárias para a execução do projeto de capacitação. (...) Verificou-se que o atraso ocorrido com o início das obras de adequação da área destinada à fábrica em Maputo, Moçambique, impactou no andamento do Projeto de Capacitação em questão e levou a um atraso de 16 (dezesesseis meses) de execução. As obras de reforma do prédio que abrigará a fábrica iniciaram em 28 de abril, com previsão de oito a dez meses para sua conclusão. Além disso, a instituição executora (Farmanguinhos/Fiocruz) identificou a necessidade de alteração na metodologia anteriormente planejada em decorrência da experiência obtida com a primeira atividade de capacitação ocorrida com os técnicos moçambicanos em dezembro de 2008. Por outro lado, em setembro de 2010, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/ONU) corrigiu o valor das diárias de Maputo, fato que exigiu atualização dos valores das atividades que prevêm viagens de brasileiros para Moçambique. Em decorrência, ocorreu acréscimo no valor total do projeto que passou de US\$ 776.241,00 (setecentos e setenta e seis mil e duzentos e quarenta e um dólares) para US\$ 1.009,208 (hum milhão nove mil reais e duzentos e oito dólares). (...) Além disso, foi prorrogado o prazo de vigência do projeto para 31/04/2014, para que todas as atividades programadas sejam implementadas, tendo em conta que o seu início ocorrerá em maio de 2011. (Projeto BRA/04/044-S117: Capacitação em Produção de Medicamentos Antirretrovirais. Revisão E. Dezembro de 2011)

O custo estimado na revisão do projeto, feita em 2011, é de US\$ 1.009.208,00,

sendo US\$ 951.908 financiado pelo Brasil. A coordenação do projeto, do lado brasileiro, é realizada pela ABC em parceria com Assessoria de Assuntos Internacionais do Ministério da Saúde. Do lado moçambicano, por meio do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação e do Secretário Permanente e Direção de Planificação e Cooperação do Ministério da Saúde. A execução do projeto cabe a Fiocruz em parceria com os Ministérios da Saúde do Brasil e de Moçambique.

Com efeito, programada para iniciar suas atividades em 2011, a fábrica abriu suas portas somente em julho de 2012, sendo que, na inauguração, somente uma pequena quantidade de medicamentos foi embalada. O Brasil foi representado Vice-presidente Michel Temer, porém, da parte do Ministério da Saúde de Moçambique, nenhum representante de alto nível compareceu ao evento. A Fábrica,

vai cuidar da embalagem dos medicamentos que serão produzidos no Brasil e, gradualmente, a unidade vai receber produtos químicos para avançar com a produção local. O diretor de operações da fábrica, Roberto Camilo, explicou que aquela indústria farmacêutica vai produzir “seis produtos para a SIDA e 15 produtos que chamamos de multiprodutos. São para hipertensão, diuréticos, tuberculostáticos e outros”. Feitas as contas, a capacidade anual instalada na nova fábrica é de 226 milhões de medicamentos antirretrovirais e 145 milhões de outros produtos diversos.⁶²

A fábrica de medicamentos antirretrovirais é um dos mais ambiciosos projetos de assistência técnica internacional do Brasil. No que tange a política externa brasileira, o objetivo da colaboração contínua com Moçambique é fortalecer o estado geral da saúde no país. Portanto, o acordo segue as diretrizes de cooperação técnica para o desenvolvimento defendida pelo Brasil, ou seja, a transferência de conhecimento científico e capacitação dos profissionais de saúde. Nota-se, portanto, a horizontalidade das ações brasileiras.

É importante, porém, não deixar de perceber que a cooperação brasileira possui grande relevância tática e estratégica para o país, que busca – cada vez mais – afirmar-se como um *global player* no cenário internacional e consolidar seu protagonismo no plano multilateral. Com efeito, a cooperação para o desenvolvimento é um valioso instrumento da política externa brasileira para projetar-se e contribuir, em conjunção com outras esferas de atuação, para o alcance dos objetivos nacionais no campo das relações externas.

⁶² Disponível em: <http://www.dw.de/moçambique-abre-portas-à-primeira-fábrica-de-antirretrovirais/a-16115029> (Acesso em 13/10/2013)

Destaca-se, ainda, um programa de intercâmbio no qual profissionais de saúde do Brasil visitam Moçambique e estudantes de Moçambique participam de cursos da Fiocruz. Finalmente, observa-se a parte tecnológica que conta com “técnicos brasileiros construindo a fábrica de medicamentos e iniciando a produção de antirretrovirais genéricos. Este é um nível avançado de produção e distribuição de drogas que requer conhecimento biotécnico e capacidade, bem como recursos econômicos e estabilidade política para ser sustentável (FÓLLER, 2013, p. 199)”. O Brasil, portanto, ao proporcionar a cooperação horizontal, aperfeiçoa seus profissionais e sua própria tecnologia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta da presente pesquisa foi compreender um pouco mais do cenário da política externa brasileira no que tange o continente africano e a cooperação internacional em saúde. É importante lembrar que neste trabalho cooperação internacional foi entendida como a transferência de conhecimentos para aplicação em processos de desenvolvimento, como um instrumento estratégico da política externa brasileira, bem como uma estratégia na defesa das relações sociais que promovam o pluralismo, a solidariedade, a igualdade e a paz.

Portanto, buscou-se responder as seguintes indagações: *Como foi a construção da política externa brasileira de cooperação técnica para a África no governo de Luís Inácio da Silva – Lula? Como ocorreu o processo? O que estava em jogo: o real interesse das populações ou a disputa pela inserção internacional do país? Qual a finalidade da cooperação brasileira para a África na área da saúde, por meio da FIOCRUZ: geração de conhecimento ou transferência de conhecimento ou formação de pesquisadores? É possível perceber alguma prioridade entre esses objetivos?*

Definida como realista, universalista, pragmática, cooperativa e solidária, a política externa de Lula foi utilizada como instrumento para o desenvolvimento nacional e com autonomia para buscar alianças e parcerias que melhor servissem aos seus objetivos tanto domésticos quanto internacionais. No que tange a África, já em seu plano de governo, o presidente declarou sua intenção de aproximar-se do continente, rompendo assim um histórico de relações pendulares, como se constatou no segundo capítulo. Mais além, ao longo dos oito anos de governo petista, observou-se um crescimento substancial das relações econômicas entre o Brasil e o Continente Africano. De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em 2002, a África participava com 3,91% nas exportações brasileiras, em 2009 essa porcentagem aumentou para 5,68%. No mesmo período, as importações cresceram ainda mais, passando a representar 9,11% do total importado pelo país. Um estudo da South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership (UNCTAD, 2010) revelou ainda que o Brasil atualmente é o 11º parceiro da África. Comprova-se, portanto, a afirmação do presidente sobre uma permanente aproximação com o continente e responde-se afirmativamente ao primeiro problema de pesquisa de que houve a consolidação de

uma política externa voltada para a cooperação técnica no continente africano ao longo dos dois governos de Lula.

Os acordos de Cooperação Técnica para o Desenvolvimento vigentes no continente africano abrangem diversas áreas, dentre elas: educação (Programa de Incentivo à Formação Científica e o Programa de Estudantes Convênio de Pós-Graduação); agricultura (cooperação agrícola Cotton-4); energia (exploração e produção de óleo e gás e exploração do mar); infraestrutura (pontes, obras hidrelétricas). Portanto, com uma ampla gama de projetos de CTPD, mais uma vez corrobora-se a hipótese de prioridade do continente africano na política externa de Lula.

Em seu discurso oficial, o Itamaraty afirma que a CPTD brasileira busca uma transferência de conhecimentos técnicos, além de caracterizar-se por uma ênfase na capacitação de recursos humanos, pelo emprego de mão-de-obra local e pela concepção de projetos que reconheçam as particularidades de cada país e com o objetivo de proporcionar o desenvolvimento do país parceiro. De fato, o aumento percebido dos recursos aplicados pelo governo federal são exemplos inequívocos da crescente importância que o país, através da política externa, atribui a cooperação internacional.

Não podemos esquecer, entretanto, que cooperação horizontal destituída da imposição de condicionalidades, como vem sendo praticada pelo Brasil, pode ser considerada uma evolução em relação à cooperação praticada pelos países desenvolvidos. Entretanto, deve-se distinguir essa evolução de um discurso desprovido de interesses políticos e ou econômicos. A cooperação realizada pelo Brasil tem seus próprios objetivos, especificamente a busca em se afirmar como um *global player* no cenário internacional e consolidar seu protagonismo no plano multilateral. Segundo Schmitz as ações de cooperação podem ser consideradas

como investimentos que, futuramente, resultariam em ganhos de segurança, ao promover estabilidade de regiões vizinhas e de interesse nacional; em ganhos econômicos e comerciais, com a aproximação internacional como fator propulsor para negócios; e em ganhos políticos, ao possibilitar a concerto de decisões em arenas internacionais, com a inclusão de temas caros aos países do eixo sul, como o do desenvolvimento. Além disso, as trocas de experiências e a transmissão de conhecimento adquirido por meio de políticas públicas bem-sucedidas ajudam a consolidar posições comuns em diversos setores. (SCHMITZ, 2011, p.57)

Os projetos da Fiocruz de cooperação em saúde analisados neste trabalho foram: capacitação dos sistemas de saúde, cursos de pós-graduação, capacitação de recursos humanos,

apoio técnico para implementação de banco de leite humano e capacitação em produção de antirretrovirais e outros medicamentos .

A conclusão obtida foi que existem ganhos em duas perspectivas: macro e micro. Em termos macro, destaca-se a uma maior visibilidade para o país, o chamado *Soft Power*. Em termos micro, concluímos que, ao transferir conhecimento, o país – especificamente a Fiocruz e seus profissionais - qualifica-se junto com os países africanos, pois tem que rever seus processos internos de produção para que possam dar qualidade ao componente da cooperação. Tal conclusão responde, portanto, ao um dos problemas de pesquisa elaborado de que as ações por intermédio da Fiocruz são eficientes tanto na transferência de conhecimento para os profissionais dos países africanos como para a qualificação e aperfeiçoamento dos profissionais brasileiros.

Conclusivamente é importante ressaltar que essa dissertação verificou e corroborou suas hipóteses, além de ter deixado brechas para estudos futuros. A investigação revelou que, comparativamente aos governos pós-Regime Militar, durante o Governo Lula, através de uma política externa mais diversificada, o Estado alargou a presença brasileira e fortaleceu o relacionamento com países do chamado “terceiro mundo”, principalmente os africanos.

Com efeito, a Política Externa para o continente africano no âmbito da cooperação técnica na área da saúde inovou ao fundamentar-se na “construção de capacidades para o desenvolvimento”, rompendo com a tradicional transferência passiva de conhecimentos e tecnologias. A proposta brasileira, liderada pela Fiocruz, visa explorar as capacidades e recursos endógenos existentes em cada país. A cooperação técnica em saúde realizada por intermédio da Fiocruz objetiva ir além das formas tradicionais de ajuda externa e redefinir a cooperação como “estruturante”, isto é, focada no fortalecimento institucional dos sistemas de saúde dos países parceiros, especialmente através da construção de capacidades locais.

Com efeito, os projetos de cooperação em saúde do Brasil na África estão plenamente incorporados ao pensamento de que os interesses do Brasil, como a perspectiva de liderança entre países do Sul e reforma das Organizações Internacionais, podem ser fortalecidos através de ações políticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERTI, Verena. **Histórias dentro da História**. IN: PINSKY, C. B.(organizadora). **Fontes Históricas**. São Paulo: Contexto, 2005.

ALMEIDA, Célia. **A concepção brasileira de “cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”**. Disponível em: www.reciis.cict.fiocruz.br. Revista Eletrônica de Comunicado, Informação e Inovação em Saúde, vol.4, n.1, pp. 25-35. Rio de Janeiro, 2010.

AMORIM, Celso. **Discurso de posse como Ministro de Estado das Relações Exteriores in BRASIL. Proposta de mudança: Discursos de posse dos Ministros de Estado do governo Presidente Luis Inácio Lula da Silva**. Ipri/Funag, Brasília, 2003. pp 41-51.

AMORIM, C. **Perspectivas da Cooperação Internacional**. In: MARCOVITCH, J. *Cooperação Internacional: estratégia e gestão*. 1994. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação - uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto, 1994.

BRANDÃO, Norma Cristina Cardoso. **Análise de redes internas de cooperação internacional na FIOCRUZ como ferramenta de gestão do conhecimento: a cooperação da FIOCRUZ com a França e com a África (PALOP)**. Dissertação (Mestrado). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP). Rio de Janeiro, 2010.

BRESSER, Luiz Carlos. **Estratégia Nacional e Desenvolvimento**. Revista de Economia Política, vol. 26, n.2, pp. 203-230, abril-junho/2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos a obra Brasil: Proposta de Governo, [1994]**. Disponível em <http://www.centroedelstein.org.br>. Acesso em 11/09/2013.

_____. **Avança Brasil: Proposta de Governo, [1998]**. Disponível em <http://www.centroedelstein.org.br>. Acesso em 11/09/2013.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Ática, 2008.

CERVO, Amado Luiz. **Conceitos em Relações Internacionais**. Revista Brasileira de Política Internacional, v.51, n.2. Brasília, 2008.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado. **Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica**

internacional do Brasil. Revista Brasileira de Política Internacional, v.37, n.1. Brasília,1994, p.37-63.

CINTRA, Marcos Antônio Macedo (org.). **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009.** IPEA: ABC. Brasília, 2010.

CORREIA, Márcio Lopes. **Prática comentada da cooperação internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia.** Brasília, 2010.

DANTAS, San Tiago, **Política Externa Independente.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

FERREIRA, Wallace. **Revisitando a África na Política Externa Brasileira: distanciamentos e aproximações da Independência à década de 1980.** Universitas Relações Internacionais, Brasília, vol.11, n.1, p.57-71, 2013.

FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. **Diplomacia e comércio: notas sobre a política externa brasileira nos anos 70.** In: ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. (Org.) Sessenta anos de Política Externa Brasileira 1930-1990. São Paulo: ANNABLUME/NUPRI/USP, 2000, v. 2, p. 219-237.

FRANCO, M.L.P.B. **Análise de Conteúdo.** Ed. Brasília:Líber Livro Editora, 2005.

FÓLLER, Maj-Lis. **Cooperação Sul-Sul: a parceria brasileira com Moçambique e a construção de uma fábrica de medicamentos de combate à AIDS.** Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, vol.2, n.3, pp. 181-207. 2013.

GOBO, Karla Lisandra. **Década de 1970: a política externa e o papel do Itamaraty.** Sociologia & Política – I Seminário Nacional Sociologia e Política, UFPR, 2009. ISSN 2175-6880 (online). Acesso em 28/08/2013

HIRST, Mônica e PINHEIRO, Letícia. **A política externa do Brasil em dois tempos.** FLACSO, Argentina, 1995.

HIRST, Mônica Ellen Scabra, **As relações Brasil-Estados Unidos desde uma perspectiva multidimensional: evolução contemporânea, complexidades atuais e perspectivas para o século XXI.** 201p. Porto Alegre, UFRGS – Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais), 2011.

KEOHANE, Robert. **After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy.** Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert. **Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoria de las relaciones internacionales.** Grupo Editor Latinoamericano, 1993 (Colección Estudios Internacionales).

KEOHANE, Robert.; NYE, Joseph S. **Poder e interdependencia. La política mundial en transición.** Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa**. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LINKLATER, Andrew (org). **Theories of International Relations**. New York: St. Martin's Press, 1996.

LOPES, Luara Alves. **Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador**. 2008. 164p. Dissertação (Mestrado). San Tiago Dantas (UNICAMP E PUC-SP)

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MARTINS, Fernando e FARIA, Pedro Leite de. **Um primeiro passo no bom caminho: O Tratado de Amizade e Consulta de 16/11/1953**. IN: *Tratados do Atlântico Sul: Portugal-Brasil, 1825-2000*. Coordenação IDI-MNE – Coleção Biblioteca Diplomática do MNE – Série A, Portugal, Fevereiro, 2006, p. 251-288).

MORGENTHAU, H. – **Preface to a Political Theory of Foreign Aid** in GOLDWIN, R.A. (ed.) – *Why Foreign Aid*, Chicago, Rand McNally, 1971.

MUNGOI, Dulce Maria. **O Mito Atlântico**. 2006, 2007p. Dissertação (Mestrado). UFRGS. Porto Alegre.

NOGUEIRA, João P., MEZARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PARANAGUÁ, José Francisco Nogueira. **Cooperação Sul-Sul Área da Saúde: dimensões bioéticas**, 2012, 167p. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília

PENNA FILHO, Pio. **Do Pragmatismo Consciente à Parceria Estratégica: as relações Brasil-África do Sul (1918-2000)**, 2001, 441p. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **O conceito de desenvolvimento econômico**. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br>. Acesso em 24 de agosto de 2013.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira (1889-2002)**. Jorge Kahar Editor, Rio de Janeiro, 2004.

PINO, Bruno Ayllón. **La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales**. Carta Internacional. São Paulo, v. 2, n. 2, pp. 32-47, 2006.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CPTD – no período 1995-2005**. Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2010.

QUADROS, Jânio. **A nova política externa brasileira.** Relações Internacionais, vol., n.3, p. 73-77, Brasília, 1978.

RAMALHO DA ROCHA, Antônio Jorge. **Por uma compreensão crítica das relações internacionais.** In: Revista Cena Internacional. 2001.

RIBEIRO, Claudio Oliveira. **As relações Brasil-África entre os governos Collor e Itamar.** Revista Bras. de Ciência Política, n. 1, Brasília, janeiro/junho de 2009. Disponível em <http://www.ser.bce.unb.br>. Acesso em 11/09/2013.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. **Crise e Castigo: as relações Brasil-África no governo Sarney.** In: Revista Brasileira de Política Internacional, 2008.

SARAIVA, José Flavio Sombra. **África parceira do Brasil atlântico.** Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **Do silêncio à afirmação: as relações do Brasil com a África.** In CERVO, Amado Luiz (org). O desafio internacional: A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **Dois anos da política externa de Lula.** Artigo publicado no site: www.relnet.com.br, 03 de março de 2005.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **O lugar da África: a dimensão da política externa brasileira, de 1946 a nossos dias.** Universidade de Brasília. Brasília, 1996.

SCHLÄGER, Catrina. **New Powers for Global Change? Challenges for International Cooperation: the Case of Brazil.** Dialogue on Globalization – Friedrich Ebert Stiftung Briefing Papers #3. Berlin, 2007.

SKIDMORE, Tomas. **Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SILVA, Alexandra de Mello e. **A política externa de JK: A Operação Pan-Americana.** Rio de Janeiro:CPDOC, 1992, 62f. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.fgv.br>. Acesso em 28/08/2013.

STEIN, Arthur A. **Why nations cooperate: circumstances and choice in International Relations.** Ithaca: Cornell University Press, 1990.

VALLER, Wladimir. **O Brasil e a Crise Haitiana: Cooperação Técnica como Instrumento de Solidariedade e de Ação Diplomática.** Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2007.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação.** Contexto Internacional, vol.9, n.2. Rio de Janeiro, 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. e CINTRA, Rodrigo. **Política Externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração**. In: Tempo Social, USP, 2003.

VITAGLIANO, Luís Fernando. **A CEPAL no fim do milênio: a resposta aos “programas de ajustes neoliberais”**. Campinas/SP:[s.n], 2004.

VIZENTINI, Paulo Fagundes.; PEREIRA, Analúcia. **A política africana do governo Lula. : Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT)/ UFRGS**. Rio Grande do Sul, 2008. Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>>. Acesso em: 14 outubro 2013.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do Regime Militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964 – 1985)**. ed. UFRGS: Porto Alegre, RS, 1998.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Brasil-África: a visita de Lula**. Disponível em http://educaterra.terra.com.br/vizentini/artigos/artigo_138.htm. Relações Internacionais. Artigos,10/11/03. Acesso em 29/08/2013.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações exteriores do Brasil (1945-1964): O nacionalismo e a política externa independente**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

WÆVER, Ole. **Figures of International Thought: Introducing Persons Instead of Paradigms**. The Future of International Relations, 2005.

WALTZ, Kenneth. **Man, the State and War: a theoretical analysis**. New York: Columbia University Press, 1959.

WALTZ, Kenneth. **Realist thought and neorealist theory** In LINKLATER, Andrew(ed.) International Relations: Critical Concepts in Political Science(vol. IV). New York: Routledge, 2000.

Projetos Fiocruz/ABC:

A Cooperação Técnica do Brasil para a África. Agência Brasileira de Cooperação. Disponível em: http://www.abc.gov.br/Content/abc/docs/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf

Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Cultural e Científica entre o Governo da República de Angola e o Governo da República Federativa do Brasil na Área de “Formação de Docentes em Saúde Pública em Angola”. Julho de 2007.

Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. BRA/04/044. Brasil - Cabo Verde. Apoio Técnico para Implementação de Banco de Leite Humano em Cabo Verde. Setembro de 2007. Agência Brasileira de Cooperação.

Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. BRA/04/044. Brasil-Angola. Capacitação do Sistema de Saúde de Angola. Março de 2007. Agência Brasileira de Cooperação.

Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. BRA/04/044/S117. Brasil-Moçambique. Capacitação em Produção de Medicamentos Antirretrovirais. Revisão E. Dezembro de 2011. Agência Brasileira de Cooperação.

Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. BRA/04/044/S083. Brasil-Angola. Capacitação do Sistema de Saúde de Angola. Revisão B. Maio de 2009. Agência Brasileira de Cooperação.

Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. BRA/04/044. Brasil-Moçambique. Fortalecimento do Instituto Nacional de Saúde em Moçambique. Março de 2007. Agência Brasileira de Cooperação.

Plano Estratégico de Cooperação em Saúde 2009-2012. Documento Base para a Apreciação dos Ministros da Saúde da CPLP. FIOCRUZ. Disponível em: http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/DocBase_PECS_20Set.pdf

Telegramas e Despachos Telegráficos/ Ministério das Relações Exteriores:

Despacho Telegráfico (DET) Itamaraty para Embaixada do Brasil em Luanda, número 00126 /Fevereiro de 2007.

Despacho Telegráfico (DET) Itamaraty para Embaixada do Brasil em Luanda, número 00116/ Agosto de 2007.

Despacho Telegráfico (DET) Itamaraty para Embaixada do Brasil em Angola, número 00069/ Fevereiro de 2007.

Despacho Telegráfico (DET) Itamaraty para Embaixada do Brasil em Angola ,número 00174/ Abril de 2007.

Despacho Telegráfico (DET) Itamaraty para Embaixada do Brasil em Angola, número 00611/ Maio de 2007.

Telegrama Embaixada do Brasil em Moçambique para Itamaraty, número 00705/ Março de 2007.

Telegrama Embaixada do Brasil em Moçambique para Itamaraty, número 00274/ Março de 2007.

Telegrama Embaixada do Brasil em Moçambique para Itamaraty, número 00301/ Maio de 2007 .