

**A MULTIPLICAÇÃO DE ATORES GOVERNAMENTAIS NA DIPLOMACIA
BRASILEIRA: UM ESTUDO DA PARTICIPAÇÃO DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS
NACIONAIS EM PROJETOS NA ÁFRICA COM FOCO NA FIOCRUZ**

**THE MULTIPLICATION OF GOVERNMENTAL INSTITUTIONS IN THE
BRAZILIAN DIPLOMACY WITH THE FOCUS ON THEIR PRESENCE IN AFRICA**

**LA PRESENCE CROISSANTE DES INSTITUTIONS PUBLIQUES DANS LA
DIPLOMATIE BRÉSILIENNE, SURTOUT SES ACTIONS EN L'AFRIQUE**

Melina Moreira Campos Lima

Graduada em direito pela UFJF
Mestre em Economia Política Internacional pela UFRJ
Doutoranda em Economia Política Internacional pela UFRJ
Bolsista da CAPES.
E-mail: emaildamel@yahoo.com.br

Recebido em: 01 ago. 2013
Aceito em: 26 ago. 2013

RESUMO

O presente artigo objetiva analisar a atuação internacional de instituições públicas brasileiras, especialmente no continente africano, e os impactos disso para a política externa nacional. Em estudo de caso concreto, será examinada a presença da FIOCRUZ na África. Esse fenômeno, que se traduz em um processo em que o Itamaraty passa a dividir a execução da diplomacia com instituições técnicas que protagonizam projetos de cooperação internacional, intensificou-se sobremaneira na última década. Nesse contexto, analisar-se-ão as vantagens e desvantagens desse fenômeno para o Itamaraty e para o Brasil. Conclui-se que a atuação internacional de múltiplas instituições públicas, apesar de ser uma ameaça relativa ao controle absoluto que o Itamaraty sempre teve sobre a execução da política externa nacional, implica benefícios para a imagem do Brasil no exterior, que se legitima no sistema internacional através de uma participação ativa nas questões que afetam o mundo atualmente.

Palavras-chave: cooperação sul-sul, cooperação técnica, Itamaraty, FIOCRUZ, projeção internacional, África, horizontalização da política externa

ABSTRACT

This paper aims at analyzing the growing presence of Brazilian public institutions in Africa and the impacts of this situation on the Brazilian foreign policy. More specifically, it will be analyzed FIOCRUZ's presence in Africa. This is a situation through which the Brazilian Foreign Ministry (Itamaraty) shares the diplomacy execution with technical institutions that lead international cooperation projects abroad. Therefore, it is important to analyze the advantages and disadvantages of this process for Itamaraty and Brazil. The conclusion is that, although this situation represents a relative threat to Itamaraty's traditional monopoly of the Brazilian diplomacy, it also brings benefits to Brazil's image abroad, as the country gains international legitimacy through an active participation in issues that affect the world.

Key-words: south-south cooperation, FIOCRUZ, technical cooperation, Africa, foreign policy

RÉSUMÉ

Cet article a l'objectif d'analyser la présence croissante des institutions publiques brésiliennes dans l'Afrique et ses impacts sur la politique extérieure brésilienne. Dans ce contexte, on va faire l'analyse de la présence de FIOCRUZ en Afrique. A partir de cette présence croissante, le Ministère des Affaires étrangères du Brésil (Itamaraty) fini par partager l'exécution de la diplomatie avec des institutions technique qui conduisent des projets internationaux de cooperation. Il faut analyser les pros et les contres que ce proces apporte pour le Brésil et l'Itamaraty. On arrive à la conclusion que, bien qu'il aie une relative menace au traditionnel pouvoir de monopole d'Itamaraty sur la diplomatie brésilienne, le pays gagne aussi de légitimité international atravers sa participation active dans les sujets qui affectent le monde.

Mots-clés: cooperation sud-sud, cooperation technique, FIOCRUZ, Afrique, diplomatie

1 INTRODUÇÃO

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) sempre deteve um alto grau de poder de decisão sobre os assuntos relativos à política externa nacional, o que possibilitou que a diplomacia brasileira fosse caracterizada pela coerência na maior parte dos eventos que requereram sua atuação. Diante disso, o Itamaraty sempre foi reconhecido internacionalmente como uma instituição sólida e eficaz, tendo obtido diversas vitórias diplomáticas ao longo do tempo.

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

Essa tendência foi especialmente aprofundada entre 2003 e 2010, durante o governo Lula. Nesse período, pôde-se observar que o MRE valorizou muito o diálogo sul-sul, estabelecendo relações diplomáticas com nações africanas, centro-americanas e asiáticas, e aprofundando o relacionamento com diversos países em desenvolvimento, como a Índia, a África do Sul e a China. Nessa esteira, criaram-se oportunidades para cooperação em diversas áreas: tecnologia, finanças, saúde, agricultura, dentre outras. Essas oportunidades, por sua vez, possibilitaram a participação de diversos órgãos governamentais na execução da política externa brasileira, que passaram a cooperar frequentemente com o Itamaraty em suas áreas específicas de conhecimento e atuação. Não obstante a significativa intensificação desse fenômeno na última década, ainda não há um termo acadêmico consolidado para identificá-lo, embora parte da imprensa¹ e de estudiosos do tema² tenham utilizado a expressão “horizontalização da política externa brasileira” para conceituá-lo. Esse termo se opõe a uma verticalização que pretensamente caracterizou a atuação do Itamaraty desde sua origem, no sentido de concentração dos assuntos relacionados à diplomacia. Nesse sentido, para evitar a descrição do fenômeno repetidamente durante o texto, o termo horizontalização será utilizado no artigo como sinônimo da atuação internacional de órgãos diferentes do Ministério das Relações Exteriores.

É pertinente ressaltar que o Itamaraty continua sendo o principal órgão competente para a formulação e execução da política externa brasileira. Entretanto, a partir do momento em que o Brasil se dispõe a cooperar com outros países em áreas que requerem conhecimentos técnicos específicos, abre-se um precedente para que outros órgãos atuem paralelamente ao MRE na consecução da diplomacia nacional. Trata-se, portanto, de um processo que decorre da maior projeção internacional que o Brasil vem adquirindo e do conseqüente aumento da participação do país em projetos de cooperação diversos. Embora o Itamaraty seja conhecido por ter funcionários qualificados de diferentes formações, isso não é suficiente quando se trata de cooperação em áreas muito específicas, como agricultura e saúde, por exemplo.

¹ Fonte: *A horizontalização da política externa brasileira*. Cássio Franá e Michelle Ratton Sanches. Valor Econômico de 25 de abril de 2009.

² Fonte: *Cooperação triangular*. Maurício Santoro. Disponível em: <<http://www.todososfogos.blogspot.com.br/search/label/Brasil%20-%20Pol%C3%ADtica%20Externa?updated-max=2009-09-07T08:00:00-03:00&max-results=20&start=40&by-date=false>>.

Dentre as diversas instituições do Governo Federal que se encaixam na definição de horizontalização, este artigo analisará a atuação da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), com foco na África. Em meio às razões que justificam a escolha dessa instituição figuram a sua presença, cada vez mais intensa, no continente africano e a sua área de atuação – saúde – que tem grande potencial no âmbito da cooperação técnica. Nesse contexto, o artigo se propõe a analisar a atuação de instituições públicas brasileiras no continente africano, por meio do mapeamento do *modus operandi* que guia a ação internacional desses órgãos públicos, utilizando, sempre, exemplos concretos do caso da FIOCRUZ. Tendo por base essas informações, analisar-se-ão os impactos desse fenômeno para a política externa nacional e para o próprio Brasil.

2 CONDIÇÕES QUE PROPICIARAM O APROFUNDAMENTO DO PROCESSO DE HORIZONTALIZAÇÃO NO GOVERNO LULA

Em termos mais amplos, mudanças no plano externo e interno foram essenciais para que a atuação internacional de instituições públicas brasileiras se intensificasse. Externamente, o fim da Guerra Fria é um marco que se relaciona diretamente com o adensamento do fenômeno em questão, uma vez que propiciou a inserção internacional mais efetiva dos países emergentes, conferindo-lhes maior poder de barganha e de ação no cenário internacional. A partir disso, ocorreu a substituição do caráter defensivo da cooperação sul-sul por um viés mais pragmático e propositivo, em que a antiga reivindicação por uma ordem mais justa ocorre por meio de projetos variados de cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD), articulação política e compartilhamento de experiências, e não através de uma demanda meramente passiva.

No plano interno, as estabilizações política e macroeconômica do país, que têm seus marcos principais respectivamente em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, e em 1994, com o fim da hiperinflação, foram essenciais. No que se refere à estabilização econômica, as instituições que atuam paralelamente ao Itamaraty necessitam de recursos não somente para garantir seu bom funcionamento dentro do Brasil, mas também para poder executar seus projetos de cooperação com terceiros países. Nesse sentido, a estabilidade macroeconômica consolidada ao longo da década de 1990 foi importante para que o Brasil pudesse se inserir de forma efetiva no novo cenário internacional, em que discursos meramente retóricos não seriam suficientes para alçar o país a posição de destaque. A estabilidade inflacionária e financeira permitiu que o Brasil, em muitas ocasiões na década passada, invertesse sua tradicional posição passiva, de demandante de empréstimos e ajuda, para uma posição ativa, consubstanciada na oferta de cooperação técnica, empréstimos e perdão de dívidas.

Em termos mais específicos, dois fatores foram fundamentais para o adensamento do processo de horizontalização durante o governo Lula: a intensificação da diplomacia presidencial; e a disponibilidade do Brasil de compartilhar experiências bem-sucedidas para resolver problemas comuns aos países em desenvolvimento.

Diplomacia presidencial é o termo utilizado para se referir à política externa em que se verifica a participação pró-ativa do Presidente da República, além de suas responsabilidades comuns. No Brasil, a política externa foi historicamente formulada e executada pelo Poder Executivo, mas a participação pessoal dos presidentes só teve destaque significativo a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, que inaugurou a diplomacia presidencial contemporânea no país.

Embora tenha sido inaugurada por Fernando Henrique, Lula reforçou sobremaneira o exercício da diplomacia presidencial. Quando assumiu a presidência, em 2003, a pluralidade de atores internacionais tinha se confirmado como tendência e a multipolaridade, com o crescimento bastante expressivo de alguns países emergentes,

parecia ser um processo natural. Na definição do chanceler do governo Lula, Celso Amorim, a diplomacia dessa gestão foi “ativa e altiva”. Essas características se explicam pelo viés mais dinâmico do ex-presidente Lula e pelo fato de ter-se dado real ênfase, além da retórica que marcou o governo precedente, a temas como o multilateralismo, a cooperação sul-sul e a liderança brasileira.

Em se tratando da diplomacia presidencial exercida por Lula, um aspecto é especialmente relevante para este artigo: a concentração de esforços para alcançar uma reaproximação efetiva com o continente africano. Somente de viagens do ex-presidente, foram dez vezes em vinte e três países. Esse número é muito superior ao de qualquer outro governo. A África passou a ser enxergada como uma fronteira de possibilidades, e isso, aliado ao esforço pessoal de Lula em prol da reaproximação e aos laços culturais que ligam o Brasil ao continente, resultou no adensamento sem precedentes das relações bilaterais. Nesse contexto, a cooperação técnica sempre aparecia como uma possibilidade no “cardápio” de vantagens que o Brasil tinha a oferecer, sendo que o fato de o próprio ex-presidente ter sido, muitas vezes, o porta-voz dessas oportunidades conferia mais credibilidade e efetividade às cooperações que se buscavam estabelecer. Tendo em vista que a CTPD foi uma política capitaneada e fomentada pessoalmente pelo ex-presidente, resta clara a importância da diplomacia presidencial para o adensamento do processo de horizontalização da política externa brasileira.

Por fim, no que se refere à disponibilidade do Brasil em compartilhar experiências brasileiras bem-sucedidas para resolver problemas comuns aos países em desenvolvimento, esse é um alicerce importante para o aprofundamento da atuação internacional de instituições públicas brasileiras, uma vez que são elas que desenvolvem novas tecnologias capazes de resolver problemas em diversos setores. Exemplos emblemáticos de tecnologias desenvolvidas no país e que interessam diretamente à África são os avanços no tratamento da AIDS e o desenvolvimento de tecnologia para o aproveitamento do solo do Cerrado para agricultura. O Itamaraty sozinho, por mais diversificada que seja a formação de seus profissionais, não seria capaz de executar projetos de cooperação em áreas tão específicas, de modo que a disponibilidade de ajudar do Brasil abre caminhos para o aumento da participação de instituições públicas em projetos internacionais.

3 A FIOCRUZ NA ÁFRICA E SUAS FORMAS DE ATUAÇÃO

A Fundação Oswaldo Cruz teve origem em 1900 e, durante mais de cem anos de atuação, a instituição protagonizou campanhas de saneamento básico, desenvolveu vacinas, medicamentos e pesquisou tratamentos, principalmente para combater doenças tropicais, tornando-se um centro de excelência em pesquisa na área da saúde no Brasil. No que tange à África, a década de 1980 marcou o início do contato da FIOCRUZ com o continente, mas a intensificação da atuação internacional da instituição na África coincidiu com a maior importância que se passou a conferir à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), criada em 1996. Com a injeção de recursos do Brasil na Comunidade, a área da saúde foi beneficiada, de modo que vários cursos de capacitação técnica, envolvendo a FIOCRUZ, foram financiados a partir de 2003.

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

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

Outro aspecto relevante sobre a atuação da FIOCRUZ diz respeito ao papel da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) nos projetos da instituição. A ABC é o principal órgão responsável por mediar as cooperações técnicas que envolvem o Brasil, e seu crescimento expressivo na última década é bastante emblemático da importância que a CTPD adquiriu no último governo. A Agência é parte integrante do Itamaraty e, ao menos na teoria, deve funcionar como um agente centralizador das cooperações técnicas que envolvem o Brasil, garantindo que a atuação internacional de instituições públicas se coadune com as diretrizes básicas da política externa.

Luiz Eduardo Fonseca, entretanto, deixa claro que a ABC não é uma agência executora, mas, apenas, fomentadora e, embora sua capacidade de financiamento seja, nos dias de hoje, razoavelmente expressiva, ela não possui, em muitas ocasiões, recursos suficientes para financiar projetos internacionais da FIOCRUZ. Na hipótese de a ABC não poder financiar, ela, frequentemente, participa da negociação com outras agências fomentadoras, mas mesmo isso não é uma regra, uma vez que vários projetos da FIOCRUZ foram e são financiados por fontes que não têm nenhuma relação com a ABC. Segundo Luiz Eduardo Fonseca (FONSECA, 2011), “A Fiocruz tem diversos projetos que são financiados pela ABC, mas também tem outros projetos financiados por fontes diferentes, a partir de negociações totalmente separadas da ABC.”³ Nesse contexto, cabe ressaltar que a FIOCRUZ não financia os projetos de cooperação que implementa; sua atuação concentra-se na cooperação técnica. Segundo o Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 37-38): “*A large portion of Brazilian cooperation is implemented in a decentralized way, though since 2007 there are ongoing efforts to bring most (if not all) of the existing and new projects under the umbrella of a single entity: the ABC, the technical arm of the MFA*”.

Em se tratando dos projetos da FIOCRUZ na África, eles se concentram, conforme citado anteriormente, nos países de língua oficial portuguesa (PALOP). Mais especificamente, há projetos concretos, ou seja, em que há transferência efetiva de cooperação técnica, em quatro países: Guiné Bissau, Cabo Verde, Moçambique e Angola. Cabe ressaltar, contudo, que, em conjunto com a CPLP, a FIOCRUZ dá apoio ao curso de avaliação e monitoramento em saúde da Etiópia, além de já ter projetos em execução ou em negociação com a Nigéria, Burkina Faso, Libéria, Serra Leoa e Tanzânia, países que não são integrantes da CPLP.

Em Guiné Bissau, a FIOCRUZ dá apoio ao Instituto Nacional de Saúde Local e a um centro de formação de técnicos em saúde. Em Cabo Verde, os projetos específicos apoiados pela instituição referem-se ao Banco de Leite e a um curso técnico para formar

³ Parte de uma entrevista concedida por Luiz Eduardo Fonseca, funcionário do departamento de relações internacionais da FIOCRUZ.

profissionais da saúde. Em Angola, encontra-se o projeto Pró-Saúde, que dá apoio à rede de atenção básica em saúde. Em Moçambique, por fim, verificam-se projetos de cooperação mais complexos, o que se justifica pela própria estrutura institucional da FIOCRUZ no país, onde há um escritório do órgão. Lá, há um curso de mestrado em ciências da saúde, apoio ao Instituto Nacional de Saúde e a criação de uma fábrica de medicamentos, responsável especialmente pela produção de antirretrovirais e de remédios genéricos.

A fábrica de antirretrovirais, que constituem os remédios que controlam o HIV, tem especial importância no âmbito da cooperação técnica Brasil-África, pois, por um lado, o Brasil possui um padrão de tratamento para a AIDS que é modelo para todos os países do mundo, não somente em termos de produção de medicamentos para controlar a doença, mas também em razão do acesso gratuito que toda a população infectada tem ao tratamento a partir do diagnóstico, o qual é feito pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Por outro lado, a África figura em primeiro lugar quando se trata de população infectada por continente. A doença tomou proporções epidêmicas e, ainda nos dias de hoje, ameaça a vida de grande parte da população africana, que, em sua maioria, não tem acesso a tratamento adequado, nem informação sobre formas de contágio. A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que 68% da população mundial infectada pelo HIV encontram-se na África.

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

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

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

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

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

A tendência é a de que, à medida que a FIOCRUZ desenvolver novas tecnologias que permitam curar ou amenizar as consequências de doenças tropicais, a cooperação com a África aumente e abranja, também, esse setor. A maioria das doenças tropicais que assolam a África é similar às do Brasil, de modo que se torna natural a aproximação entre o país e o continente, seja comercial, pela compra de vacinas e remédios, seja para cooperação, com transferência de conhecimento e tecnologia no segmento das doenças negligenciadas.

Quanto às perspectivas de expansão da presença da FIOCRUZ no continente africano nos próximos anos, Luiz Eduardo Fonseca afirma que a instituição tende a expandir seus projetos principalmente por meio do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa ⁴ (PECS/CPLP). Em 2012, houve uma avaliação dos três anos de funcionamento do Plano e a perspectiva é a de que ele seja renovado por mais três anos, permitindo a continuação da presença ativa da FIOCRUZ na África.

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

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

⁴ O Plano, vigente de 2009 a 2012, teve origem na II Reunião de Ministros da Saúde da CPLP e representa um compromisso coletivo de cooperação estratégica entre os Estados-Membros da CPLP na área da saúde. Ele inclui 21 projetos no setor da saúde, com ênfase no desenvolvimento institucional dos Sistemas de Saúde.

processo de horizontalização da política externa brasileira na década passada e atualmente.

Além da grande demanda na área da saúde na África, há outros três setores de destaque: agricultura, educação e formação profissional. Já no que se refere à quantidade de instituições, somente sob os auspícios da ABC, são noventa que têm, nos dias de hoje, projetos em andamento em países africanos. Encontram-se, entre elas, universidades públicas, o Arquivo Nacional do Brasil, a Associação Alfabetização Solidária, a Caixa Econômica Federal, o Sistema S, o Departamento Penitenciário Nacional, o IBGE, o IPHAN, o Ministério da Saúde e a EMBRAPA, dentre inúmeras outras. Tendo em vista que é possível o estabelecimento de projetos sem a intermediação da ABC, o número de instituições presentes na África pode ser ainda maior do que noventa.

A análise que foi feita da atuação da FIOCRUZ na África revela algumas características que são observadas na atuação da maioria das instituições que tem projetos no continente. Nesse sentido, a iniciativa, a participação da ABC, os meios de financiamento e os tipos de projetos (preferencialmente estruturantes) são elementos que ocorrem de forma similar na maioria dos outros órgãos públicos que atuam na África. Uma diferença marcante em relação à FIOCRUZ, contudo, é a prioridade conferida aos PALOP, o que não é uma regra e não ocorre, necessariamente, no âmbito das demais instituições.

O fato é que o crescimento de instituições brasileiras atuantes na África é tão significativo que, nos dias atuais, a maior parte dos países do continente já conta com a presença brasileira em algum setor, seja em projetos maiores ou em atividades isoladas. Segundo a ABC, em 2010, o Brasil, por meio de diversas instituições, tinha projetos previstos ou em execução em 37 países: África do sul, Angola, Argélia, Benin, Burkina Faso, Botsuana, Cabo Verde, Comores, Egito, Gabão, Camerão, Gana, Guiné equatorial, Chade, Guiné Bissau, Gâmbia, Libéria, Lesoto, Malauí, Mali, Moçambique, Marrocos, Nigéria, Namíbia, Quênia, República Democrática do Congo, República do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Sudão, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue. Esse número, que já é bastante expressivo, tende a aumentar ainda mais.

4 CONSEQUÊNCIAS DO PROCESSO DE HORIZONTALIZAÇÃO PARA O ITAMARATY E PARA O BRASIL NO PLANO INTERNACIONAL

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

Essa perda relativa de espaço para conduzir a execução dos negócios estrangeiros do Brasil, a qual, na prática, sempre foi exclusiva do Itamaraty, é o principal reflexo, em tese negativo, do processo de horizontalização para a instituição. Por um lado, a dependência da atuação internacional de outras instituições pode ser negativa, no caso de fracasso dos projetos protagonizados por esses órgãos públicos. Embora se possa

pensar que, em caso de fracasso, o Itamaraty estaria isento de responsabilidade, a imagem que o Brasil tem internacionalmente é, de certa forma, única, e, em caso de problemas, o MRE acaba respondendo pelas ações mal calculadas ou executadas de terceiros, sejam instituições públicas ou privadas, como ocorreu, por exemplo, com a Odebrecht no Equador, em 2008, e com a construtora OAS na Bolívia em 2011.

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

Para minimizar os riscos de embaraços diplomáticos advindos da participação de instituições diferentes do Itamaraty em projetos internacionais, o MRE fortaleceu a ABC. A ideia é intermediar as ações do maior número possível de instituições, pois, dessa forma, mesmo que o Itamaraty não protagonize a execução dos projetos, ele detém certo controle sobre eles, garantido, ao menos, que sejam projetos coerentes com as diretrizes da política externa brasileira. Atualmente, a agência pode, inclusive, recrutar “consultores avulsos” nos setores em que há maior demanda por cooperação. Isso lhe permite formular e executar diretamente “atividades e projetos de cooperação, reduzindo assim a dependência da disponibilidade de instituições parceiras cooperantes.” (PUENTE, 2010, p. 242). Dessa forma, visto que a política de cooperação sul-sul tornou-se parte essencial da diplomacia brasileira contemporânea, o Itamaraty tem feito adaptações para administrar, da melhor forma, uma consequência inevitável dessa política: a pulverização de instituições públicas atuantes no cenário internacional.

Em se tratando do impacto da atuação da FIOCRUZ sobre o Itamaraty, pode-se afirmar que ele é, de forma geral, positivo. A instituição estudada neste trabalho é reconhecida pela competência técnica em sua área de atuação e isso explica, em parte, a enorme demanda de países africanos pela cooperação brasileira nos setores de saúde. Partindo do pressuposto que a maioria dos pedidos de cooperação origina-se diretamente dos governos africanos e sabendo que, muito frequentemente, os mandatários dos países beneficiados elogiam as parcerias e até mesmo usam a cooperação técnica como plataforma de propaganda política, infere-se que a presença da FIOCRUZ em países da África é bem vista, não ocasionando nenhum problema para o Itamaraty; ao contrário, o MRE tende a confirmar sua imagem de órgão eficiente.

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

No que se refere às consequências para o Brasil no plano internacional, a CTPD implica benefícios somente quando a ajuda é eficiente e, para verificar a eficácia, Carlos Puente (2010, FUNAG) sugere que devem ser observados três elementos: a cooperação tem que propiciar efetivas contribuições para o progresso dos países parceiros; contribuir

para o adensamento das relações entre o Brasil e os países parceiros; contribuir para a projeção internacional do Brasil.

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

O segundo quesito – contribuir para o adensamento das relações entre o Brasil e os países parceiros – deve ser analisado sob dois prismas distintos: o político e o econômico-comercial. Do ponto de vista político, é inegável que a CTPD estreita os laços que o Brasil tinha previamente com os países que recebem ajuda. Na criação das 35 novas embaixadas durante o governo Lula, sendo 17 delas na África, frequentemente não havia perspectivas de relações econômicas fortes, mas as possibilidades de cooperação, sempre consideradas pelo ex-presidente como um trunfo, serviram para aproximar o Brasil de muitos desses países com os quais não existia, a princípio, maior identidade cultural ou possibilidades de aprofundar as relações políticas. Em alguns casos, a cooperação é praticamente a única forma de relacionamento, o que torna as instituições que executam os projetos de cooperação verdadeiras representantes do Brasil nesses países.

Do ponto de vista econômico-comercial, embora haja alegações de que o Brasil não consegue aproveitar todas as potencialidades da CTPD, a relação entre cooperação técnica e incremento da atividade econômica do Brasil nos países cooperados também é clara. É importante destacar, contudo, que a presença de instituições técnicas brasileiras em terceiros países tem o intuito prioritário de cooperar em suas áreas de atuação, não se propondo, de maneira automática, a aumentar as relações comerciais e econômicas do Brasil com as nações que recebem ajuda técnica. Entretanto, seria dissimulado ou, no mínimo, ingênuo afirmar que a cooperação técnica e, conseqüentemente, a atuação internacional de diversas instituições públicas não contribui para criar oportunidades comerciais e de investimentos para as empresas brasileiras. No caso da FIOCRUZ, por exemplo, a verba que o governo brasileiro tinha disponibilizado para a construção da fábrica de medicamentos em Moçambique não foi suficiente para finalizar o projeto, que, em sua etapa final, recebeu financiamento de US\$ 4,5 milhões da empresa VALE⁵.

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

Para que o Brasil ganhe maior projeção internacional por meio da atuação bem-sucedida de órgãos públicos em projetos de cooperação técnica, três gêneros de atores internacionais – os órgãos multilaterais, os países recipiendários e as nações mais

⁵ Fonte: sítio da FIOCRUZ:

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

poderosas – têm que ter a percepção de que o Brasil vem realizando um bom trabalho no campo da CTPD. Essa percepção pode levar ao reconhecimento do país como ator internacional influente, o que pode lhe garantir maior participação nas organizações internacionais e nas decisões sobre os temas mais relevantes que afetam o mundo contemporaneamente.

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

Para alcançar esses objetivos, é muito importante conquistar credibilidade no seio das organizações internacionais, especialmente da ONU, uma vez que a legitimidade para o Brasil assumir um assento permanente jamais se originará do poderio militar do país ou de qualquer motivo similar. Nesse cenário, a CTPD e a atuação bem-sucedida de instituições diferentes do MRE representam um Brasil participativo, que não se furta de assumir responsabilidades e que se mostra apto, portanto, a assumir, legitimamente, as funções que um assento permanente no Conselho de Segurança demanda. Uma evidência de que essa política de cooperação é capaz de criar uma imagem positiva no seio das organizações internacionais foi o lançamento do relatório *Bridging the Atlantic*, do Banco Mundial, em 2011. Nesse relatório de mais de cem páginas, a instituição enaltece a atuação do Brasil no setor da cooperação técnica nos últimos anos. Sem economizar adjetivos elogiosos, há afirmações claras de que o país vem ganhando destaque no plano internacional e que a cooperação técnica provida pelo Brasil é um importante fator para isso. Segundo o relatório, “*Brazil is emerging as a new global actor, recognized as a provider of technical cooperation*” (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 33).

No que tange a atuação da instituição analisada neste artigo, o BIRD a reconhece como sendo de excelência, dedicando grande parte de um capítulo ao trabalho da FIOCRUZ na África. Conforme o relatório, “*Brazil is recognized as the world leader in tropical medicine and agriculture*” (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 47). Um reconhecimento desses por uma instituição na qual o Brasil pretende aumentar sua participação é um indicativo muito claro de que a cooperação brasileira e, inclusive, a atuação da FIOCRUZ repercutem positivamente para o Brasil.

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

Em se tratando da percepção que os países recipiendários têm da cooperação brasileira, ela é relevante na medida em que, embora essas nações sejam, via de regra, inexpressivas politicamente, elas têm voz na maioria dos foros multilaterais cuja reforma o Brasil defende e nos quais o país pretende ter apoio. Nesse contexto, um indício de que a

percepção positiva dos países parceiros se traduz em apoio político ao Brasil é o fato de que a grande maioria das principais nações que recebem ou receberam cooperação técnica do Brasil são favoráveis à candidatura do país a uma vaga de membro permanente do Conselho de Segurança. Esse apoio se altera um pouco quando se trata do G-4⁶, mas, no caso da candidatura isolada do Brasil, as manifestações favoráveis são significativas. Outro exemplo emblemático e recente foi a vitória do candidato brasileiro Roberto Azevedo na OMC, o qual ganhou a eleição a despeito de não ter tido apoio dos Estados Unidos e da Europa, mas ter tido suporte de grande parte dos países africanos, dentre outros. Obviamente, não se deve deduzir que esses apoios decorrem exclusivamente da atuação bem-sucedida brasileira no âmbito da cooperação técnica, mas é inquestionável que a CTPD tem um papel importante nesse contexto.

Em suma, por mais que, na maioria das vezes, a CTPD não possa ser empiricamente medida em termos de proporcionar ao Brasil capital político no plano internacional, quando a cooperação técnica e a atuação internacional dos órgãos brasileiros são bem articuladas e promotoras de resultados concretos, o Brasil se beneficia, colaborando para que o Itamaraty atinja parte de seus objetivos.

5 CONCLUSÃO

Definir um *modus operandi* das instituições que atuam internacionalmente e afirmar que ele é rigorosamente seguido por todos os órgãos públicos que têm projetos no exterior é inviável, devido ao enorme número de instituições e à significativa diversidade de setores abrangidos pela cooperação técnica capitaneada pelo Brasil atualmente. Entretanto, é possível identificar alguma homogeneidade no processo de horizontalização, como nos quesitos iniciativa, participação da ABC, financiamento e tipos de projetos executados.

Nesse cenário, cabe apontar algumas tendências que devem guiar esse fenômeno a curto e médio prazo. A principal delas é o aumento ainda mais expressivo da atuação internacional de instituições diferentes do Itamaraty nos próximos anos. Se, por um lado, o adensamento da última década decorreu, em grande parte, de uma mudança de prioridades do governo Lula, por outro lado, o processo de horizontalização tomou proporções tão grandes que permitem que ele tenha certa autonomia, tornando-se relativamente imune a mudanças de governo. Um motivo que explica isso é o fato de a CTPD ser oficialmente considerada benéfica para o Brasil em termos de projeção internacional. Em segundo lugar, deve-se atentar para o fato de que, atualmente, há todo tipo de instituição pública atuando internacionalmente – federais, estaduais, municipais, grandes, médias e pequenas⁷. A facilidade de comunicação contemporânea permite que instituições de qualquer porte tenham acesso a outros países, o que lhes confere maior autonomia para atuarem internacionalmente.

Ainda relativo ao segundo motivo, as instituições que tem mais tradição em participar de projetos internacionais de cooperação técnica têm se estruturado cada vez mais para melhor atender às demandas. Em várias delas, criaram-se secretarias específicas para tratar de temas internacionais, sendo que concursos públicos para proverem as instituições de recursos humanos especializados na área de relações internacionais são cada vez mais frequentes. Essa estruturação e institucionalização das relações internacionais dentro dos órgãos públicos confirmam a tendência de aumento da

⁶ O G-4 é um grupo, composto por Brasil, Índia, Alemanha e Japão, que se articulou, em 2006, para pleitear a reforma do Conselho de Segurança da ONU e um assento permanente para cada membro do grupo no órgão.

⁷ A prefeitura de São Paulo e do Rio de Janeiro, por exemplo, dispõem de uma Secretaria de Relações Internacionais e uma Coordenadoria de Relações Internacionais, respectivamente.

participação dessas instituições em projetos internacionais; caso não se acreditasse no caráter duradouro e crescente dessa atuação no exterior, dificilmente as instituições públicas estariam investindo tempo, dinheiro e recursos humanos para estruturar e expandir seus órgãos internos que cuidam da área de relações internacionais. Isso tudo reflete, portanto, a tendência de adensamento do processo de horizontalização nos próximos anos.

Em terceiro e último lugar, outra razão que justifica a alegada tendência é o fato de que a demanda de países em desenvolvimento por cooperação técnica brasileira é crescente. Nesse contexto, seria um contrassenso o Brasil diminuir a ajuda técnica que oferece a esses países. Os próprios números do histórico do orçamento da ABC revelam que a tendência é de aumento. Pode-se alegar que uma crise econômica internacional mais séria teria o condão de diminuir a CTPD e, conseqüentemente, arrefecer o processo de horizontalização. No entanto, o impacto da cooperação técnica sul-sul no orçamento da União é irrisório⁸, de modo que o agravamento da crise internacional provavelmente não afetaria o crescimento da CTPD e da participação de instituições diversas nesse processo.

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. *Bridging the Atlantic*. 2011.

BRASIL, MRE, Agência Brasileira de Cooperação. *A cooperação técnica do Brasil para a África*. 2010.

BRASIL, MRE. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. 2010.

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

BRANDÃO, Norma. *Análise de redes internas de cooperação internacional na FIOCRUZ como ferramenta de gestão do conhecimento: a cooperação da FIOCRUZ com a França e com a África (PALOP)*. 2010. Dissertação. Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz.

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

⁸ Em 2005, por exemplo, o orçamento da ABC representava apenas 2,4% do orçamento total do MRE, o qual respondia pela fatia de cerca de 0,4% do orçamento total da União. Dessa forma, os gastos com CTPD nesse ano foram de aproximadamente 0,009%.

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

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

Sítios eletrônicos

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

FIOCRUZ: www.fiocruz.br/.

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